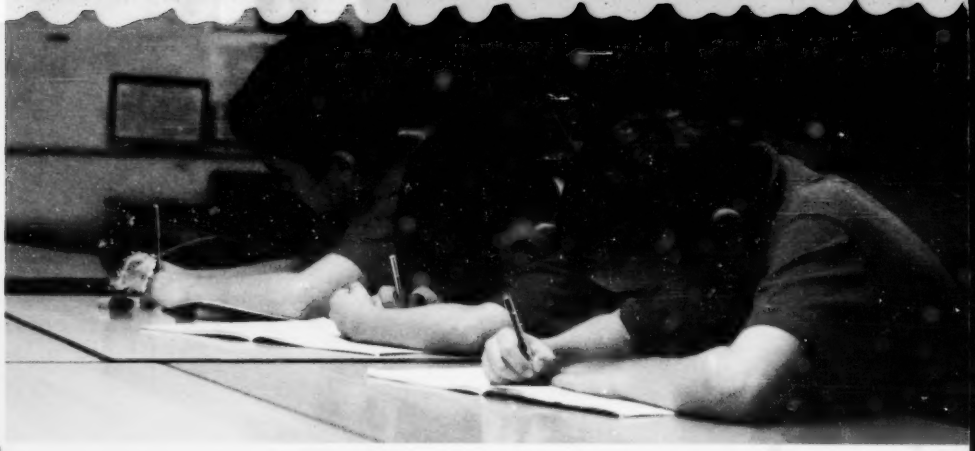
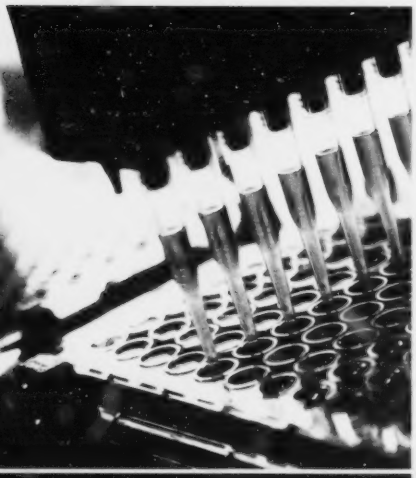
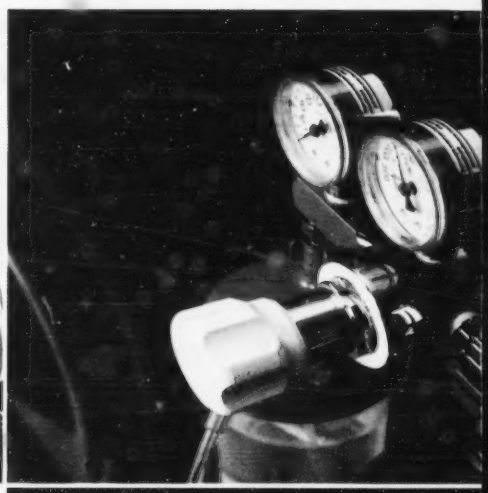




Rapport annuel 2009



Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

À titre de vérificateur général, j'ai le plaisir de vous soumettre le *Rapport annuel 2009* du Bureau du vérificateur général de l'Ontario, à déposer devant l'Assemblée législative conformément aux dispositions de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*.

Le vérificateur général,

Jim McCarter, FCA

Automne 2009

On peut se procurer des exemplaires de ce rapport, au prix de 9,00 $, en communiquant avec Publications Ontario au 416 326-5300 ou par interurbain sans frais au 1 800 668-9938. Une version électronique du rapport est accessible sur Internet à **www.auditor.on.ca**

© 2009, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

This document is also available in English.

ISSN 1719-2617 (imprimé)
ISBN 978-1-4435-1597-9 (imprimé), 2009
ISSN 1911-7086 (en ligne)
ISBN 978-1-4435-1598-6 (PDF), 2009

Photos en couverture :
en haut : © iStockphoto.com/Steve Stone
au milieu à gauche : © iStockphoto.com/David B. Gray
au milieu au centre : © veer.com/Corbis Photography
au milieu à droite : © iStockphoto.com/Andres Balcazar
en bas au centre : © iStockphoto.com/Chuk Shug Photography

Table des matières

Chapitre 1 **Aperçu et résumés des vérifications de l'optimisation des ressources et des examens** 5

Chapitre 2 **Comptes publics de la province** 28

Chapitre 3 **Rapports sur les vérifications de l'optimisation des ressources et les examens** 59

Section 3.01	Programme d'appareils et accessoires fonctionnels	60
Section 3.02	Inspection et entretien des ponts	92
Section 3.03	Protection du consommateur	113
Section 3.04	Office de la qualité et de la responsabilité en éducation	145
Section 3.05	Tarification gouvernementale	161
Section 3.06	Prévention et contrôle de l'infection dans les foyers de soins de longue durée	179
Section 3.07	Secrétariat de la littératie et de la numératie	211
Section 3.08	Programme AchatsOntario	230
Section 3.09	Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées	251
Section 3.10	Fonds pour la recherche en Ontario	273
Section 3.11	Programme Ontario au travail	292
Section 3.12	Logement social	319
Section 3.13	Services de télétriage	336
Section 3.14	Dette non provisionnée de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail	361

Chapitre 4 **Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources de 2007** 387

Section 4.01	Archives publiques de l'Ontario et services d'entreposage et de recherche des dossiers	388
Section 4.02	Centre des sciences judiciaires	397
Section 4.03	Programme de logement communautaire	402
Section 4.04	Formation et évaluation des conducteurs	410
Section 4.05	Activité des programmes de médicaments	418
Section 4.06	Programme des pêches et de la faune	426

Section 4.07	Réseau GO	435
Section 4.08	Gestion des déchets dangereux	442
Section 4.09	Hôpitaux – Gestion et utilisation des installations chirurgicales	454
Section 4.10	Foyers de soins de longue durée – Gestion des médicaments	466
Section 4.11	Registre des délinquants sexuels de l'Ontario	474
Section 4.12	Préparation et gestion en cas d'éclosion	481
Section 4.13	Programme de la taxe de vente au détail	492
Section 4.14	Universités – Gestion des installations	499
Chapitre 5	**Examen de la publicité gouvernementale**	506
Chapitre 6	**Comité permanent des comptes publics**	522
Chapitre 7	**Bureau du vérificateur général de l'Ontario**	525
Annexe 1	**Organismes de la Couronne**	549
Annexe 2	**Sociétés relevant de la Couronne**	551
Annexe 3	**Arrêtés du Conseil du Trésor**	553

Chapitre 1

Aperçu et résumés des vérifications de l'optimisation des ressources et des examens

Aperçu

DÉPENSER LES DENIERS PUBLICS COMME S'IL S'AGISSAIT DE SON PROPRE ARGENT

Dans cet aperçu de mon septième Rapport annuel à l'Assemblée législative, je tiens à faire ressortir un problème récurrent dans un certain nombre de nos vérifications de l'optimisation des ressources cette année – plus précisément, les deniers publics ne sont souvent pas dépensés avec suffisamment de diligence et de supervision pour s'assurer que les contribuables obtiennent le meilleur rendement possible pour l'argent si durement gagné qu'ils versent en impôts. À titre d'exemple, nous sommes préoccupés de constater que les ministères paient trop cher pour des biens ou des services, ne s'assurent pas que seules les personnes admissibles reçoivent des prestations gouvernementales, ne font pas preuve de suffisamment de diligence pour recouvrer les sommes dues au gouvernement, et ne veillent pas à ce que les frais d'utilisation et les primes facturés soient examinés régulièrement et établis aux niveaux appropriés.

Le problème n'était pas attribuable à l'absence de règles ou de lignes directrices ni au caractère inadéquat de celles-ci, mais plutôt, à mon avis, à une culture ou à une mentalité chez certaines personnes responsables de la gestion et de l'exécution des programmes gouvernementaux qui n'est pas toujours axée sur l'optimisation de l'argent des contribuables. Quelles mesures doivent donc être prises pour régler le problème? À la base, le gouvernement et ses employés – du haut fonctionnaire jusqu'à l'employé qui dispense des services de première ligne au public – doivent dépenser les deniers publics comme s'il s'agissait de leur propre argent. L'optimisation de l'argent des contribuables doit être une priorité de la haute direction, sinon elle ne deviendra certainement pas une priorité dans l'esprit des personnes responsables de la prestation des services au public.

Au cours des dernières années, l'économie a été forte, et les revenus du gouvernement ont souvent dépassé les prévisions. Ainsi, il y avait suffisamment d'argent pour offrir tous les programmes et services gouvernementaux, et même en étendre la portée, même si les fonds n'étaient pas toujours dépensés comme ils auraient dû l'être. Toutefois, cette période de prospérité est chose du passé, et les prévisions de revenus au cours des prochaines années ne sont guère encourageantes. En général, dans ces circonstances, les ménages se serrent instinctivement la ceinture pour s'assurer d'avoir les moyens d'acquérir les biens de première nécessité. Certes, il ne sera pas facile d'amener l'ensemble du

gouvernement à adopter une telle mentalité, mais il faudra néanmoins que ce soit fait si nous voulons nous assurer d'être en mesure de continuer à offrir tous les services que les Ontariens s'attendent de recevoir.

Le gouvernement doit prendre des mesures afin de mieux surveiller la façon dont l'argent des contribuables est dépensé et recueilli, et il s'agit là d'un thème récurrent de bon nombre de vérifications de l'optimisation des ressources dont les résultats sont présentés dans le présent rapport annuel – ainsi que dans le *Rapport spécial sur l'Initiative des dossiers de santé électroniques de l'Ontario* que nous avons publié en octobre. Certains secteurs où nous avions des préoccupations de cette nature sont résumés dans les sections suivantes.

Programme d'appareils et accessoires fonctionnels

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée établit les prix d'appareils et accessoires fonctionnels tels que les appareils d'aide à la mobilité, les appareils respiratoires et les systèmes informatiques, de manière à ce que les fournisseurs de ces appareils obtiennent un taux de rendement d'environ 33 %. Toutefois, en réalité, les prix établis par le Ministère pour ces appareils et accessoires fonctionnels permettent aux fournisseurs d'obtenir un taux de rendement souvent de l'ordre de 100 %. De plus, le Ministère n'a pas été suffisamment vigilant pour assurer le suivi des abus potentiels dans ce programme.

Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées

Les paiements de soutien au revenu et à l'emploi versés aux personnes atteintes d'incapacités admissibles ont augmenté de 42 % depuis notre dernière vérification en 2004, pour atteindre plus de 3 milliards de dollars. Souvent, les fonctionnaires du ministère des Services sociaux et communautaires ne veillaient pas à ce que les renseignements fournis par les demandeurs fassent l'objet de la vérification par un tiers requise afin de confirmer l'admissibilité de ces derniers. Les trop-payés non recouvrés ont augmenté considérablement, pour atteindre 663 millions de dollars, une hausse de 37 % depuis notre dernière vérification. Il aurait été possible d'éviter bon nombre de ces trop-payés si le Ministère avait évalué plus efficacement l'admissibilité et les montants à verser à ces personnes et s'il avait assuré le suivi des conseils reçus du public avec davantage de diligence.

Programme Ontario au travail

Le ministère des Services sociaux et communautaires a versé des prestations s'élevant à 1,7 milliard de dollars dans le cadre du Programme Ontario au travail l'an dernier. À l'instar du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH), le Ministère n'avait pas mis en place les procédures adéquates pour s'assurer que la vérification requise par un tiers des renseignements fournis par les demandeurs avait été effectuée. Dans le cadre du Programme Ontario au travail, cette responsabilité est confiée aux gestionnaires des services municipaux. De plus, les trop-payés non recouvrés ont augmenté de 45 % depuis notre dernière vérification en 2002, passant de 414 millions de dollars à 600 millions de dollars, et peu d'efforts ont été déployés pour recouvrer ces montants. En raison de la difficulté de recouvrer les trop-payés auprès des bénéficiaires du Programme Ontario au travail et du POSPH, il est d'autant plus essentiel de mettre en place les mécanismes appropriés de protection et de contrôle afin de prévenir le versement de sommes en trop.

Programme AchatsOntario

Le Programme AchatsOntario vise à aider les organismes du secteur parapublic, tels que les hôpitaux, les conseils scolaires, les collèges et les universités, à réaliser des économies lorsqu'ils font des acquisitions de biens et de services. Le programme finance des « organismes de services communs » qui organisent des achats collectifs de biens et de services, de même que des projets visant à améliorer les pratiques de gestion de la chaîne d'approvisionnement des organisations. Toutefois, malgré des dépenses de 148 millions de dollars depuis la création du programme en

2004, le niveau de participation des organismes du secteur parapublic, particulièrement dans le secteur de l'éducation, était bien inférieur aux niveaux souhaités. Nous avons également observé que le gouvernement de l'Ontario a annoncé dans son budget de mars 2009 qu'AchatsOntario avait aidé les entités du secteur parapublic à réaffecter des économies de 45 millions de dollars aux services de première ligne; cependant, la majeure partie de ces économies n'a pu être confirmée et, dans les faits, la presque totalité des économies qui a été confirmée n'a pas été réaffectée à la prestation des services de première ligne à l'intention du public.

Fonds pour la recherche en Ontario

Depuis la création du Fonds en 2004, des fonds de recherche d'environ 300 millions de dollars ont été accordés, avec des engagements totaux annoncés quant aux programmes de plus de 600 millions de dollars. Lorsque le Fonds a été établi, le ministre du Développement économique et du Commerce a déclaré qu'un des objectifs principaux était de mettre davantage l'accent sur la commercialisation et de sortir les bonnes idées des laboratoires et de s'assurer de leur mise en marché. Toutefois, la majorité des engagements de recherche à ce jour ont porté sur des projets de nature théorique, au lieu de projets de recherche présentant un potentiel commercial. Étant donné l'objectif de ce programme déclaré par le ministre – et compte tenu de l'impact de la récente récession sur l'emploi en Ontario – il faudrait mettre davantage l'accent sur la commercialisation et la création de nouveaux emplois pour atteindre pleinement les objectifs de ce programme.

Tarification gouvernementale

La façon dont le gouvernement gère les programmes qui génèrent des recettes par l'imposition de frais d'utilisation pose un certain nombre de problèmes. Ces programmes ont rapporté au trésor provincial quelque 2,2 milliards de dollars en 2008-2009. Des frais d'utilisation sont généralement imputés afin de recouvrer en tout ou en partie les coûts associés à la prestation d'un bien ou d'un service en particulier, tel qu'un permis de conduire. En revanche, une taxe est utilisée pour générer des recettes pour l'ensemble du gouvernement et financer les biens et services qui, selon le gouvernement, sont un « bien public », tels les soins de santé.

Dans une décision rendue en 1998, la Cour suprême du Canada a conclu que les frais d'utilisation peuvent être jugés illégaux – et ainsi devoir être remboursés à l'utilisateur – si un tribunal détermine que les frais en question sont une taxe qui n'a pas été établie en vertu d'une loi adoptée ou si le montant des frais imposés est excessif comparativement au coût des services dispensés. Nous avons observé que des frais d'utilisation de plus de 500 millions de dollars par année pourraient être invalides en vertu des critères établis par la Cour suprême. Même si le gouvernement exige que les frais d'utilisation soient examinés régulièrement pour les tenir à jour, nous avons observé que, de façon générale, aucun processus officiel n'était en place pour assurer un examen efficace des frais.

Dette non provisionnée de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

Un objectif clé de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) est d'administrer un fonds d'assurance, financé par les employeurs et les rendements de placements de l'actif du fonds, qui sert à fournir un soutien au revenu et à financer des services médicaux à l'intention des accidentés du travail. Au 31 décembre 2008, il manquait 11,4 milliards de dollars d'actif pour payer les coûts prévus des réclamations d'accidents du travail, ce qui produisait ce qu'on appelle la « dette non provisionnée » du fonds. Le défi qui consistait à essayer de satisfaire à la fois les travailleurs – qui veulent des prestations plus élevées – et les employeurs – qui veulent des primes moins élevées – a contribué à créer cette importante dette non provisionnée. La CSPAAT pourrait devoir adopter une nouvelle approche pour régler ce problème, à défaut de quoi elle pourrait au bout du compte ne pas être

en mesure de remplir ses engagements en ce qui concerne le versement aux travailleurs de prestations auxquelles ils ont droit.

SÉCURITÉ ET PROTECTION DES ONTARIENS

Cette année, plusieurs vérifications portaient sur des programmes qui ont une incidence sur la sécurité et la protection du public. Bien que nous ayons observé des secteurs où de bonnes initiatives avaient été entreprises, nous en avons également observé d'autres où les processus pouvaient être améliorés.

Inspection et entretien des ponts

L'Ontario compte quelque 14 800 ponts. Le ministère des Transports est responsable de s'assurer qu'environ 2 800 ponts faisant partie du réseau routier provincial sont sécuritaires. Les autres 12 000 ponts relèvent des municipalités. En vertu d'une exigence législative, la totalité des ponts doit être inspectée tous les deux ans, en utilisant les normes d'inspection détaillées établies par le Ministère. Même si le Ministère a procédé à ces inspections tous les deux ans, nous avons remarqué des lacunes en ce qui concerne la supervision et le suivi des résultats d'inspection. De plus, pour procéder aux inspections minutieuses requises, il est parfois nécessaire de fermer des voies à la circulation. Pourtant, il n'y a eu aucune demande de fermeture de voies ces trois dernières années dans la région du Grand Toronto. De plus, le Ministère n'a pas le pouvoir de vérifier si les municipalités inspectent leurs ponts tous les deux ans conformément aux normes d'inspection requises.

Prévention et contrôle de l'infection dans les foyers de soins de longue durée

Il y a un risque élevé de propagation des maladies infectieuses, telles que l'infection au *C. difficile*, parmi les résidents des foyers de soins de longue durée, puisque ceux-ci partagent souvent des chambres et participent souvent à des activités ensemble. De plus, les résidents plus âgés sont généralement plus susceptibles de contracter des maladies. Dans les foyers de soins de longue durée que nous avons visités, nous avons constaté que certains processus avaient été mis en place pour prévenir et contrôler la propagation des maladies infectieuses. Toutefois, des améliorations devaient être apportées en ce qui concerne le dépistage chez les nouveaux résidents, le nettoyage adéquat des chambres des résidents et la surveillance de l'utilisation des antibiotiques pour réduire l'incidence du *C. difficile*.

Protection du consommateur

Le ministère des Services aux consommateurs supervise les pratiques commerciales pour assurer la protection des consommateurs et la sécurité du public. Notre enquête externe indépendante menée auprès des consommateurs a révélé que le Ministère doit mieux promouvoir son mandat et ses services offerts aux consommateurs. De plus, il doit être plus proactif pour surveiller les industries qui posent des problèmes et les récidivistes. Même si le Comité permanent des comptes publics avait recommandé en 2004 au Ministère de procéder à un examen de la façon dont les autorités de surveillance parrainées par l'industrie protégeaient le public, ce n'est qu'après l'explosion tragique d'un dépôt de propane en août 2008 que le Ministère a entrepris un examen détaillé dans ce secteur.

Logement social

Les logements sociaux sont des logements locatifs subventionnés offerts aux personnes qui, sans un tel soutien financier, auraient de la difficulté à se loger. Depuis 2000, les logements sociaux sont principalement une responsabilité municipale. Toutefois, pour assurer l'optimisation des ressources et favoriser le bien-être des personnes qui y habitent, il est essentiel que le gouvernement provincial s'assure que ces logements sont sécuritaires et maintenus en bon état. Puisque l'âge moyen du parc de logements sociaux est d'environ 40 ans, la détérioration de l'état de nombreuses unités est une préoccupation importante et croissante. Nous avons constaté que le Ministère n'avait aucune donnée sur l'état actuel

du portefeuille de logements sociaux à l'échelle de l'Ontario.

Services de télétriage

Les services de télétriage de l'Ontario (qui comprennent Télésanté Ontario et le Service téléphonique d'aide médicale) offrent un accès téléphonique, confidentiel et gratuit, à une infirmière ou un infirmier autorisé. Même si notre sondage indépendant révélait que les utilisateurs de Télésanté Ontario étaient généralement satisfaits, seulement une petite portion de la population ontarienne utilise les services. De plus, des améliorations pourraient être apportées pour offrir de meilleurs services, notamment en s'assurant que le personnel infirmier nouvellement engagé a l'expérience clinique requise et en effectuant des examens indépendants de la qualité des conseils fournis par les infirmières et infirmiers.

RESPONSABILITÉS DU BUREAU EN MATIÈRE DE VÉRIFICATION FINANCIÈRE

En plus de la vérification de l'optimisation des ressources, nous vérifions les états financiers consolidés de la province et les états financiers de nombreux organismes de la Couronne pour « boucler la boucle de l'obligation redditionnelle » et garantir que l'Assemblée législative et la population de l'Ontario reçoivent des renseignements financiers crédibles sur l'état des finances publiques. Nous discutons des résultats de notre vérification des états financiers de la province au Chapitre 2. Une liste des organismes de la Couronne que nous avons vérifiés directement ou qui ont été vérifiés par d'autres cabinets d'experts-comptables sous notre direction est présentée à l'Annexe 1.

Les deux plus importantes observations discutées en détail dans le Chapitre 2 cette année sont les suivantes :

- Pour la 16e année consécutive, nous avons pu déclarer que les états financiers de la province étaient conformes aux principes comptables généralement reconnus pour les gouvernements au Canada. En d'autres mots, les législateurs et le public peuvent avoir confiance que la situation financière et les résultats d'exploitation annuels présentés dans ces états donnent une image fidèle de la gestion gouvernementale du trésor public au cours du dernier exercice.
- Comme nous en avons déjà discuté, la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) a une dette non provisionnée importante et croissante de 11,5 milliards de dollars. Puisque la CSPAAT est actuellement classée comme une fiducie aux fins de la comptabilisation, cette dette non provisionnée et les résultats d'exploitation ne sont pas inclus dans les résultats consolidés de la province. Toutefois, compte tenu de l'importance de la dette non provisionnée et du contrôle exercé par le gouvernement sur la CSPAAT en vertu des normes comptables actuelles, nous nous sommes demandé si la CSPAAT répondait à la définition d'une véritable fiducie. Si ce n'est pas le cas, elle devrait être incluse dans les états financiers consolidés de la province. Nous avons recommandé au ministère des Finances d'examiner officiellement cette question.

AUTRES TRAVAUX EFFECTUÉS DURANT L'ANNÉE

Chaque année, nous procédons à un suivi des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations de nos vérifications de l'optimisation des ressources publiées deux ans auparavant. Les résultats de ce travail de suivi sont présentés au Chapitre 4. Dans de nombreux cas, nous avons constaté que des progrès considérables avaient été réalisés dans la mise en oeuvre de nos recommandations.

Nous nous sommes également acquittés de nos responsabilités aux termes de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, tel qu'il est indiqué au Chapitre 5. En vertu de cette Loi, nous sommes tenus d'examiner les propositions de publicités

gouvernementales destinées à la télévision, à la radio, aux journaux, aux magazines et aux tableaux d'affichage, ainsi que les articles à livrer aux ménages par courrier en vrac, pour nous assurer que les publicités n'ont pas pour principal objectif de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir.

Le Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative a tenu des audiences sur un certain nombre de vérifications de l'optimisation des ressources présentées dans notre *Rapport annuel 2008*. Par ses activités, ce Comité représentatif de tous les partis améliore la reddition de comptes des ministères et des organismes publics et parapublics auprès de l'Assemblée législative et des citoyens de la province. Un aperçu du travail du Comité est présenté au Chapitre 6.

Résumés des vérifications de l'optimisation des ressources et des examens

Les vérifications de l'optimisation des ressources et l'examen figurant au chapitre 3 du Rapport annuel sont résumés ci-après.

3.01 PROGRAMME D'APPAREILS ET ACCESSOIRES FONCTIONNELS

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) administre le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels. Son objectif est de fournir soutien et financement aux résidents ontariens atteints d'incapacités de longue durée afin de les aider à obtenir des appareils et accessoires fonctionnels personnalisés et de favoriser ainsi une plus grande autonomie. En 2008-2009, les dépenses de programmes étaient d'environ 347 millions de dollars, et le Programme comptait quelque 294 000 clients.

Même si le Ministère a amélioré la prestation des services offerts à ses clients depuis notre dernière vérification du Programme, il devrait gérer les paiements de façon plus économique et être plus rigoureux dans l'application des critères d'admissibilité et des autres exigences de politique. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Les personnes qui suivent des traitements d'oxygénothérapie à domicile utilisent en majorité des concentrateurs d'oxygène qui coûtent entre 400 $ et 1 000 $ et qui ont une durée de vie de cinq à sept ans. Ces appareils doivent également faire l'objet d'un entretien périodique. Le Ministère paie normalement aux fournisseurs environ 23 000 $ sur une période de cinq ans pour l'achat et l'entretien de ces appareils sans toutefois analyser si les coûts d'entretien réels encourus par le fournisseur justifient une telle différence de prix.
- Les taux de rendement des fournisseurs découlant de la vente d'appareils et accessoires fonctionnels étaient supérieurs au rendement cible de 33 % établi par le Ministère. En moyenne, les marges bénéficiaires des fournisseurs dans le cas des appareils d'aide à la mobilité, des appareils d'assistance respiratoire et des systèmes informatiques étaient de 84 %, 117 % et 128 % respectivement. Au moment d'établir les prix des appareils, le Ministère n'avait pas tenu compte des importantes baisses de prix attribuables aux progrès technologiques ni des ristournes dont certains fournisseurs peuvent profiter.
- Les fournisseurs obtiennent des rendements encore plus élevés de la vente de matériel informatique, tel que des écrans, des imprimantes et des scanneurs. Par exemple, pour un écran que les fournisseurs paient souvent environ 250 $, le prix approuvé par le Programme s'élève à 1 332 $, ce qui correspond à un rendement potentiel de 400 %. Nous avons également observé que les propositions de prix des fournisseurs pour le même système

informatique variaient considérablement, allant de 1 300 $ à 4 400 $.

- Le Ministère n'examinait pas systématiquement les demandes de remboursement du coût d'un triporteur ou quadriporteur afin de repérer les cas inhabituels et ne prenait pas non plus les mesures appropriées afin de prévenir les abus potentiels. Nous avons observé que le nombre de demandes de remboursement déposées par certains fournisseurs pour ces types d'appareils avait augmenté de plus de 800 % au cours des trois dernières années.
- Dans notre échantillon, un tiers des évaluations qui devaient être menées par les fournisseurs d'oxygène afin de confirmer si les clients sont toujours admissibles à une oxygénothérapie à domicile n'avaient pas été effectuées ou montraient que les clients ne satisfaisaient plus aux critères d'admissibilité à une oxygénothérapie de longue durée. Le Ministère n'avait toutefois pas été informé de la situation et continuait à payer pour l'oxygénothérapie à domicile.
- Les demandes de remboursement du coût d'appareils auditifs de modulation de fréquence (FM) ont augmenté de façon drastique chez les aînés, passant de 250 000 $ en 2004-2005 à 4,8 millions de dollars en 2008-2009. Toutefois, certains clients ont indiqué qu'ils n'avaient pas vraiment besoin d'un système FM ou qu'ils ne l'utilisaient pas.
- Nous avons noté des cas où les autorisateurs – des professionnels de la santé qui peuvent autoriser l'achat subventionné d'appareils et accessoires fonctionnels – approuvaient plus de 90 % des demandes de remboursement de certains fournisseurs. Un de ces fournisseurs avait réclamé plus de 10 millions de dollars pour des prothèses auditives depuis 2000. Certains autorisateurs orientaient continuellement les clients vers les mêmes fournisseurs, même si d'autres fournisseurs étaient situés beaucoup plus près de leur domicile. Le Ministère était au courant de certains de ces cas depuis plusieurs années, mais n'avait toujours pas pris de mesures correctives.
- L'Ontario ne recycle pas les fauteuils roulants manuels usagés pour réduire l'impact environnemental ou faire des économies. D'autres provinces, telles que l'Alberta et le Québec, ont réalisé des économies de 4 millions à 5 millions de dollars par année en recyclant les fauteuils roulants manuels.

3.02 INSPECTION ET ENTRETIEN DES PONTS

L'Ontario compte quelque 14 800 ponts, dont environ 12 000 se trouvent dans des municipalités et relèvent de celles-ci. Les autres ponts, soit approximativement 2 800, font partie du réseau routier provincial et relèvent donc du ministère des Transports (le Ministère). L'âge moyen de l'infrastructure des ponts de la province est d'environ 40 ans. Aux termes de la *Loi sur l'aménagement des voies publiques et des transports en commun*, la totalité des ponts provinciaux et municipaux doit être inspectée tous les deux ans sous la direction d'un ingénieur et conformément au Manuel d'inspection du Ministère.

Nous avons constaté que le Ministère exécutait les inspections tous les deux ans, comme l'exige la Loi. Nous avons également observé que le Ministère avait établi des normes exhaustives concernant l'inspection des ponts en Ontario, et qu'un certain nombre d'administrations canadiennes avaient adapté ces normes en vue de les utiliser.

Nous avons toutefois repéré certains domaines où les processus d'inspection et d'entretien du Ministère pouvaient être améliorés afin de minimiser les risques pour la sécurité et faire en sorte que les ponts relevant de la province demeurent sécuritaires. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Selon l'évaluation du Ministère, plus de 180 ponts provinciaux (7 % du nombre total) étaient en mauvais état et nécessitaient des

travaux de réparation ou de réfection dans l'année suivant l'inspection. Nous avons toutefois remarqué que plus du tiers de ces ponts n'avaient pas été inclus dans le plan des travaux d'immobilisations du Ministère pour l'année qui vient.

- Le Ministère ne s'était pas assuré de l'exactitude et de l'exhaustivité des renseignements contenus dans sa base de données relativement aux éléments cruciaux de chaque pont. En outre, la base de données ne contenait pas d'information sur les calendriers de réfection antérieurs pour près du tiers des ponts âgés de 40 ans ou plus.
- Le Manuel d'inspection exige une inspection visuelle minutieuse de chaque élément du pont. Cela nécessite habituellement la fermeture de voies ou d'accotements à la circulation. Par exemple, sans la fermeture d'une voie, il est impossible de procéder à une inspection minutieuse de certains ponts reliés à l'autoroute 401 de la région du grand Toronto; pourtant, il n'y a eu aucune fermeture de voie sur cette route ces trois dernières années.
- Nous avons relevé plusieurs lacunes dans le processus en ce qui a trait à la surveillance continue des inspections. Par exemple, bien que le Manuel d'inspection stipule qu'une inspection type d'un pont prend de deux à trois heures, nous avons relevé qu'à 36 occasions, entre 2006 et 2008, au moins 10 ponts avaient été inspectés en une seule journée. Dans d'autres cas, nous avons noté que plus de 300 ponts avaient reçu une cote globale plus élevée, et ce, malgré l'absence quasi totale de travaux de réfection depuis la dernière inspection.
- Nous avons constaté que l'on ne donnait pas suite à bon nombre des recommandations découlant des inspections bisannuelles des ponts. Dans deux des trois régions que nous avons visitées, seulement un tiers environ des travaux d'entretien recommandés avaient été menés à terme, et la troisième région n'effectuait aucun suivi de ces travaux.

En ce qui concerne les ponts municipaux, à l'heure actuelle, aucune loi n'oblige ou même n'autorise le ministère des Transports ou tout autre ministère provincial à surveiller la conformité des municipalités aux exigences d'inspections bisannuelles. Il n'y a pas de base de données centrale sur le nombre de ponts municipaux et l'état général de ces ponts. En réponse à un sondage que nous avons mené, 85 % des municipalités ont indiqué qu'elles accusaient un retard au chapitre des travaux de réfection. Les municipalités comptant un grand nombre de ponts par rapport à leur population et à leur base de revenu avaient plus de difficulté à financer les travaux de réfection de l'infrastructure des ponts et avaient donc accumulé des retards plus importants.

3.03 PROTECTION DU CONSOMMATEUR

Le ministère des Services aux consommateurs (le Ministère) supervise les pratiques commerciales et industrielles en vigueur sur le marché ontarien pour assurer la protection des consommateurs et la sécurité du public. Pour ce faire, il établit un cadre réglementaire et juridique dans le but de protéger les consommateurs, d'informer le public et les entreprises, de traiter les plaintes du public, de surveiller et d'inspecter les entreprises et d'assurer la conformité aux règlements et aux lois, tels que les règlements sur la protection des consommateurs et la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur*.

Huit organismes d'application désignés, qui sont des sociétés sans but lucratif, ont la responsabilité d'administrer un certain nombre de lois concernant la protection des consommateurs et la sécurité du public dans des secteurs de marché précis. Le Ministère supervise le rendement et les activités de ces organismes d'application.

En 2008-2009, le Ministère s'est acquitté de ces responsabilités avec un effectif d'environ 110 employés et des dépenses de fonctionnement d'environ 12,6 millions de dollars.

Le Ministère a réalisé des progrès en donnant suite à de nombreuses recommandations formulées dans notre vérification de 2003, y compris l'amélioration récente de sa supervision des activités des organismes d'application. Plusieurs modifications législatives ont permis de mieux protéger les consommateurs, et le Ministère a mené des initiatives afin de promouvoir auprès de certaines industries la conformité aux lois sur la protection des consommateurs. Nous avons toutefois constaté que des mesures correctrices doivent être prises dans les secteurs suivants :

- Le Ministère doit mieux promouvoir son mandat et ses services offerts aux consommateurs. La presque totalité des 40 000 demandes de renseignements et plaintes écrites qu'il a reçues en 2008-2009 représente une baisse de volume de 12 % par rapport aux sommets atteints en 2004-2005, mais le Ministère n'a pas pris la peine d'évaluer les raisons de cette diminution. À titre de comparaison, l'Office de la protection du consommateur du Québec reçoit annuellement plus de 250 000 demandes de renseignements et plaintes de consommateurs. De plus, notre propre enquête externe indépendante a révélé que le Ministère ne figurait pas parmi les principaux organismes que les Ontariens consulteraient pour la résolution d'une plainte.
- Le Ministère doit composer plus efficacement avec les industries à problème et les récidivistes, telles que les agences de perception, qui se sont systématiquement retrouvées sur la liste ministérielle des secteurs qui reçoivent le plus grand nombre de plaintes de 2000 à 2008. De plus, en raison des ressources limitées dont dispose le personnel d'inspection, aucune visite proactive n'a été effectuée en 2008-2009 dans les types d'entreprises qui figurent sur cette liste, et le Ministère a procédé à seulement 148 inspections et visites de formation sur le terrain en lien direct avec les 6 000 plaintes écrites qu'il a reçues. De plus, puisque la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur*, qui s'applique à la majorité des entreprises, n'accorde pas de pouvoirs d'inspection au Ministère, celui-ci n'est pas en mesure de repérer les violations à la réglementation sur la protection du consommateur.
- Le Ministère a réalisé certains progrès depuis notre dernière vérification en obligeant les propriétaires de cimetière à se conformer aux exigences relatives aux déclarations en vertu de la *Loi sur les cimetières*. Nous avons toutefois constaté un certain nombre d'écarts financiers qui n'ont pas fait l'objet d'un suivi de la part du Ministère.
- Le Ministère n'a entrepris un examen détaillé des organismes d'application de façon urgente qu'après l'explosion tragique survenue à Toronto le 10 août 2008, et ce, même si le Comité permanent des comptes publics avait recommandé quatre ans plus tôt au Ministère de procéder à un tel examen.
- Les conseils d'administration des organismes d'application étaient composés majoritairement de représentants des industries qu'ils doivent réglementer. Le Ministère n'a pas encouragé une représentation plus équilibrée de membres provenant du gouvernement, de groupes de consommateurs, du public et de l'industrie.
- Le Ministère n'est pas autorisé à consulter les données des organismes d'application sur des questions telles que les programmes d'assurance de la qualité, les plans stratégiques, les salaires et la rémunération globale des cadres supérieurs, ni les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration.
- Nous avons observé qu'une seule mesure de rendement est rendue publique pour l'ensemble des programmes de protection du consommateur exécutés directement par le Ministère, et nous nous sommes demandé s'il s'agissait d'une mesure fiable et pertinente.

3.04 OFFICE DE LA QUALITÉ ET DE LA RESPONSABILITÉ EN ÉDUCATION

Le gouvernement de l'Ontario a constitué l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) en société d'État en 1996, avec le mandat d'élaborer des tests provinciaux pour évaluer le rendement des élèves. Ces résultats d'évaluation visent à fournir des données fiables et objectives au ministère de l'Éducation et aux 72 conseils scolaires de la province pour leur permettre de planifier des façons d'améliorer l'apprentissage des élèves.

Chaque année, l'OQRE évalue les élèves de toutes les écoles publiques de l'Ontario qui sont en 3e, 6e, 9e et 10e années. Les élèves de 3e et 6e années passent des tests de lecture, d'écriture et de mathématiques, tandis que ceux de 9e année sont évalués seulement en mathématiques. Pour obtenir leur diplôme d'études secondaires, tous les élèves, y compris ceux qui fréquentent des écoles privées, doivent passer le Test de compétences linguistiques des écoles secondaires de l'Ontario, normalement en 10e année. Les dépenses de l'OQRE, qui s'élevaient à 31,7 millions de dollars en 2008-2009, sont entièrement financées par le Ministère.

Nous avons constaté que l'OQRE avait mis en place des méthodes et des mécanismes de contrôle adéquats pour s'assurer que ses tests tiennent bien compte des objectifs du curriculum du Ministère. Nous avons également observé que l'OQRE, pour s'assurer que le niveau de difficulté des tests est comparable d'une année à l'autre, impose des critères rigoureux d'élaboration et de mise à l'essai sur le terrain des questions et examine soigneusement le contenu des tests. Les intervenants, y compris les directeurs d'école et les enseignants, s'entendent tous pour dire que les tests reflétaient généralement avec précision le rendement des élèves dans l'atteinte des objectifs du curriculum. Toutefois, il y a des secteurs à améliorer :

- L'OQRE engage un entrepreneur externe pour visiter les écoles sélectionnées en vue d'examiner la préparation des tests préliminaires, d'assurer la sécurité des cahiers d'examen, d'observer l'administration des tests et de procéder à d'autres contrôles d'assurance de la qualité. De façon générale, l'entrepreneur externe a signalé un degré élevé de conformité aux procédures administratives de l'OQRE, mais un processus amélioré de sélection des écoles est nécessaire afin de réduire le risque de tricherie par les élèves et de non-conformité aux procédures administratives. Par exemple, 10 des 72 conseils scolaires de la province n'avaient pas reçu la visite de l'entrepreneur externe au cours des cinq dernières années au sujet du Test de compétences linguistiques des écoles secondaires de l'Ontario – alors que certaines écoles privées où aussi peu que cinq élèves passent le test avaient été visitées.
- L'OQRE doit s'assurer que les évaluateurs qu'il engage et forme, dont le nombre peut atteindre 1 700, font preuve d'uniformité lorsqu'ils notent les copies d'examen. Pour ce faire, il glisse parmi les examens réguliers des « examens-contrôles » (des examens déjà notés par un groupe d'experts). L'OQRE surveille les notes attribuées à ces examens-contrôles par les évaluateurs afin de déterminer s'il y a lieu de refaire la formation. L'OQRE vise à ce que l'écart entre la note accordée par un évaluateur et la note accordée par le groupe d'experts ne dépasse pas un niveau de notation dans 95 % des examens-contrôles, et cet objectif est atteint systématiquement. Toutefois, si l'on examine les tests question par question, on constate que, dans bien des cas, l'OQRE n'atteint pas l'objectif visé, c'est-à-dire que la même note soit accordée par l'évaluateur et le groupe d'experts dans 70 % des questions.
- L'OQRE examine les résultats de manière informelle à l'échelle des écoles et des conseils scolaires. Une analyse et un suivi formels pourraient toutefois s'avérer nécessaires pour faire une utilisation plus efficace du processus afin d'évaluer la fiabilité des résultats. Par

exemple, nous avons remarqué que, dans certaines écoles, les résultats de l'OQRE pouvaient varier dans une proportion allant jusqu'à 50 % d'une année à l'autre, mais l'Office ne faisait pas un suivi systématique de ces cas afin de savoir pourquoi.

- Chaque année, l'OQRE présente un rapport sur les résultats des tests des élèves et sur les réponses aux questionnaires remis aux élèves, aux enseignants et aux directeurs d'école concernant ses activités. Les membres du personnel des écoles que nous avons interrogés ont mentionné que les questionnaires ne permettaient pas de fournir suffisamment de commentaires sur les façons d'améliorer le processus d'évaluation. Ils estiment également que l'OQRE devrait jouer un rôle plus important dans l'explication de ce processus aux parents et aux autres intervenants.

3.05 TARIFICATION GOUVERNEMENTALE

L'Ontario a recueilli des frais d'utilisation de près de 2,2 milliards de dollars en 2008-2009, ce qui représente environ 2 % du total des revenus provinciaux. Comparativement à la majorité des autres provinces, le pourcentage des revenus provenant des frais d'utilisation et les frais d'utilisation par habitant sont inférieurs en Ontario.

Des frais d'utilisation sont généralement imposés afin de recouvrer la totalité ou une partie des coûts associés à l'offre d'un bien ou d'un service en particulier, tel que l'immatriculation d'un véhicule, auprès des personnes et entreprises qui en font la demande. En revanche, une taxe est utilisée pour générer des revenus pour l'ensemble du gouvernement et financer les biens et services qui, selon le gouvernement, sont un « bien public », tels les soins de santé.

Près de la moitié des revenus provenant des frais d'utilisation est recueillie par le ministère des Transports pour les permis de conduire, les licences de transporteur et l'immatriculation des véhicules. La Commission des alcools et des jeux de l'Ontario recueille quant à elle 22 % des revenus en exigeant des frais pour l'émission de licences et de permis d'alcool.

Dans une décision rendue en 1998, la Cour suprême du Canada a conclu que les frais d'utilisation peuvent être jugés illégaux et ainsi devoir être remboursés si un tribunal détermine que les frais en question sont une taxe qui n'a pas été établie en vertu d'une loi adoptée ou si le montant des frais imposés est excessif et qu'il n'y a aucune relation raisonnable entre ceux-ci et le coût des services dispensés. Même si le gouvernement de l'Ontario a pris certaines mesures par le passé pour se conformer à cette décision, certains frais d'utilisation imposés par la Commission des alcools et des jeux et le ministère des Services gouvernementaux, générant des revenus de plus de 500 millions de dollars par année, pourraient être contestés puisqu'ils pourraient ne pas satisfaire aux critères de validité établis par la Cour suprême.

La Directive sur les revenus non fiscaux, établie en 1991, vise à porter au maximum les revenus non fiscaux du gouvernement de l'Ontario, incluant les frais d'utilisation, à faire en sorte que les ministères examinent régulièrement les services et les taux et à veiller à maintenir à jour les taux des revenus non fiscaux. Toutefois, nous avons constaté que, dans la majorité des cas, les processus en place ne permettaient pas d'atteindre les objectifs de la directive. En outre, contrairement aux lois sur les frais d'utilisation adoptées par le gouvernement fédéral et par certains gouvernements provinciaux, les politiques et procédures existantes en Ontario manquent de transparence et ne favorisent pas la participation du public aux décisions clés concernant la modification des taux de frais d'utilisation. De plus, il n'y a pas suffisamment de rapports publics sur les frais recueillis, leur utilisation et les coûts associés à la prestation de services payants.

Un principe clé de la directive consiste à facturer aux bénéficiaires d'un service le coût associé à la prestation du service lorsque cette mesure est raisonnable et pratique. En 2008, dans le cadre du processus budgétaire, le ministère des Finances

a procédé à un examen ponctuel qui a révélé que les revenus devant provenir des frais d'utilisation permettraient de recouvrer moins de 75 % des coûts associés à la prestation des services payants. Lorsqu'un ministère décide de ne pas facturer le coût total d'un service – lorsque cette mesure n'est ni pratique ni économique ou lorsque les usagers n'ont pas les moyens de payer –, le ministère doit, en vertu de la directive, documenter les raisons justifiant l'établissement de frais à un taux réduit. Nous avons constaté que, dans la majorité des cas, cette exigence n'est pas respectée.

De plus, il n'y avait généralement pas de processus récurrents en place pour maintenir les taux de frais d'utilisation à jour, malgré l'exigence énoncée par la directive. Nous avons remarqué de nombreux cas où les frais n'avaient pas été majorés depuis 10 ou 20 ans, même si le montant de ces frais ne permettait de recouvrer que de 23 % à 45 % de l'ensemble des coûts associés à la prestation des services.

Selon les lignes directrices du ministère des Finances, les ministères doivent réduire les frais des services fournis par voie électronique pour encourager le public à les utiliser davantage. Nous avons constaté que le ministère n'offrait aucun rabais dans le cas des permis de conduire et de l'immatriculation des véhicule dont les frais étaient acquittés par Internet ou aux kiosques électroniques. Au contraire, une surcharge de « commodité » d'un dollar par transaction est exigée pour les services dispensés aux kiosques électroniques à l'échelle de la province.

3.06 PRÉVENTION ET CONTRÔLE DE L'INFECTION DANS LES FOYERS DE SOINS DE LONGUE DURÉE

Les foyers de soins de longue durée, comme les maisons de soins infirmiers et les foyers de bienfaisance, offrent des soins, des services et un logement aux personnes qui ne peuvent pas vivre en autonomie et qui ont besoin de soins 24 heures sur 24. Il existe plus de 600 établissements de la sorte en Ontario, qui s'occupent de quelque 75 000 résidents dont la plupart sont âgés de 65 ans ou plus. En 2008-2009, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a financé les foyers de soins de longue durée par le biais des réseaux locaux d'intégration des services de santé à hauteur de 2,8 milliards de dollars, les résidents payant généralement une quote-part de 1 600 $ à 2 200 $ par mois pour le logement.

Puisque les résidents des foyers de soins de longue durée sont généralement ensemble pour manger et participer à des activités et qu'ils partagent souvent des chambres, le risque de propagation des maladies infectieuses telles que l'infection au *Clostridium difficile* (*C. difficile*), les maladies respiratoires fébriles (MRF), l'infection au Staphylococcus aureus résistant à la méthicilline (SARM) et l'infection à l'entérocoque résistant à la vancomycine (ERV) est élevé. De plus, les résidents plus âgés sont généralement plus susceptibles de contracter des maladies. Lorsqu'un résident est infecté dans un foyer, on considère qu'il s'agit d'une infection associée aux soins de santé (IASS).

À chacun des trois foyers de soins de longue durée que nous avons visités – Extendicare York à Sudbury, Nisbet Lodge à Toronto et Regency Manor à Port Hope –, des processus étaient en place pour prévenir et contrôler les IASS. De plus, les responsables de ces foyers avaient tous récemment procédé à leur premier examen de la conformité du personnel à certaines politiques d'hygiène des mains, puisque le lavage des mains est la plus importante mesure à prendre pour lutter contre la propagation des infections. Toutefois, nous avons constaté que ces foyers pourraient améliorer leurs pratiques dans certains domaines. Nous avions notamment constaté ce qui suit :

- Le Ministère n'a pas de données sur le nombre total de cas d'IASS dans les foyers de soins de longue durée. Les données recueillies dans les foyers que nous avons visités ne pouvaient généralement pas être comparées puisque la définition des IASS et la façon de dénombrer les cas variaient d'un foyer à l'autre.

- Même si les foyers visités avaient des politiques de dépistage des IASS visant les nouveaux résidents, la documentation consultée dans deux des foyers indiquait que seulement 60 % à 80 % des nouveaux résidents échantillonnés avaient passé des tests de dépistage. Au troisième foyer, rien n'indiquait que les IASS faisaient officiellement l'objet d'un dépistage.
- Chaque foyer avait une politique en vertu de laquelle tous les nouveaux résidents doivent passer un test de dépistage de la tuberculose dans les 14 jours suivant leur admission, comme l'exige la loi. Un foyer avait testé tous les nouveaux résidents de notre échantillon, mais les deux autres n'en avaient testé que 70 % et 80 % respectivement, et ce, bien après l'expiration du délai prévu.
- Les foyers n'avaient généralement pas de chambres libres pour isoler les résidents atteints de maladies infectieuses.
- Même si le Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI) recommande de nettoyer les chambres des résidents atteints du *C. difficile* deux fois par jour, aucun des foyers ne respectait cette recommandation.
- En 2008-2009, 81 éclosions de *C. difficile* dans des foyers ont été signalées au Ministère. Il a été montré que l'usage accru d'antibiotiques augmente le risque d'infection à *C. difficile*. Aucun des foyers n'avait un formulaire énumérant les antibiotiques que les médecins pouvaient prescrire, comme le recommande le CCPMI.
- Contrairement aux hôpitaux, les foyers de soins de longue durée ne sont pas tenus de présenter des rapports sur certains indicateurs de la sécurité des patients, tels que les cas d'infection au *C. difficile*, au SARM et à l'ERV associés aux soins de santé, ni sur la conformité des professionnels de la santé à la politique sur l'hygiène des mains.
- Aucun des professionnels en matière de prévention et de contrôle des infections désignés par les responsables des foyers n'avait suivi la formation spécialisée recommandée par le CCPMI.

3.07 SECRÉTARIAT DE LA LITTÉRATIE ET DE LA NUMÉRATIE

Le ministère de l'Éducation (le Ministère) est responsable du fonctionnement du réseau public d'éducation élémentaire et secondaire en Ontario. Ses responsabilités comprennent l'élaboration des programmes d'études des écoles élémentaires et secondaires, la détermination des conditions auxquelles les élèves doivent satisfaire pour obtenir leur diplôme et le financement des conseils scolaires. Le Ministère a également créé l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) – un organisme gouvernemental – pour procéder à des évaluations indépendantes du rendement scolaire en faisant passer aux élèves des tests de lecture, d'écriture et de mathématique. Le Secrétariat de la littératie et de la numératie (le Secrétariat) du Ministère, l'entité visée par cette vérification, a été établi en novembre 2004 pour aider plus de 4 000 écoles élémentaires réparties entre 72 conseils scolaires à atteindre les objectifs en matière de rendement des élèves. Depuis sa création en 2004, le Secrétariat a dépensé 340 millions de dollars, dont un transfert de près de 288 millions de dollars aux conseils scolaires.

Le gouvernement de l'Ontario s'est engagé fermement à améliorer le rendement des élèves lorsque, en 2004, il a fixé l'objectif suivant : que 75 % de tous les élèves de 12 ans (6e année) satisfassent à la norme de niveau 3 (une moyenne de B environ) aux tests provinciaux de lecture, d'écriture et de mathématiques d'ici 2008. Même si cet objectif n'a pas été atteint, des progrès considérables ont été réalisés au cours des cinq dernières années, et le pourcentage d'élèves de 12 ans qui ont satisfait à la norme provinciale est passé de 56 % en 2003-2004 à 65 % en 2007-2008. Une nouvelle hausse de ce pourcentage représente un défi de taille, mais nous avons relevé un certain nombre d'améliorations qui pourraient

être apportées pour aider à atteindre cet objectif. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Même si le Secrétariat et les conseils scolaires que nous avons visités avaient évalué sommairement l'efficacité des programmes du Secrétariat, une analyse plus approfondie sera nécessaire si le Secrétariat veut s'assurer que les quelque 288 millions de dollars qu'il a dépensés ont été affectés aux initiatives qui offrent le plus d'avantages.
- Les plans d'amélioration des conseils scolaires ont été proposés pour aider les enseignants, les directeurs d'école et le personnel des conseils scolaires à planifier et à mettre en œuvre des stratégies visant à améliorer le rendement des élèves. Le Ministère a élaboré un cadre visant à favoriser une planification efficace de l'amélioration du rendement. Cependant, ni le Secrétariat ni les conseils scolaires que nous avons visités n'avaient suffisamment documenté ou surveillé les plans afin d'être en mesure de déterminer si ces derniers avaient contribué à l'amélioration du rendement des élèves, et ils n'avaient pas non plus préparé de rapports à ce sujet. De plus, puisqu'il n'assure qu'une supervision limitée, le Secrétariat ne disposait pas des renseignements nécessaires pour cerner les modèles et les tendances au sein des conseils scolaires et ne pouvait donc pas repérer les initiatives les plus fructueuses et les communiquer aux autres conseils.
- Le financement du Secrétariat destiné aux programmes n'a pas toujours été affecté aux conseils scolaires et aux écoles qui en avaient le plus besoin. Dans certains cas, l'affectation des fonds était plutôt fondée sur l'effectif moyen quotidien, alors que dans d'autres, le Secrétariat n'arrivait pas à bien expliquer la raison justifiant le versement d'un montant donné à un conseil scolaire. À titre d'exemple, nous avons observé que, dans le cadre d'un important programme, le conseil scolaire ayant le plus grand nombre d'écoles considérées comme des établissements à faible rendement n'a reçu que 17 $ par élève, alors que plusieurs conseils scolaires ne comptant aucune école à faible rendement ont reçu plus que le double de ce montant par élève.
- Le Secrétariat utilise systématiquement certains conseils scolaires comme des « banquiers » qui font office de distributeurs de fonds pour les tiers ou les autres conseils scolaires. Nous avons remis en question la nécessité de tels arrangements et avons constaté l'absence de protocole d'entente ou d'entente entre le Secrétariat et les conseils scolaires faisant office de banquiers décrivant les rôles et responsabilités respectifs, les relations de responsabilisation, les exigences en matière de rapports et les niveaux de services à dispenser. De plus, les frais d'administration payés par le Secrétariat aux conseils scolaires faisant office de banquiers paraissaient excessifs dans certains cas.

3.08 PROGRAMME ACHATSONTARIO

AchatsOntario est une initiative gouvernementale lancée en 2004 pour aider les organismes du secteur parapublic à réaliser des économies lorsqu'ils font des acquisitions de biens et de services.

Depuis 2004-2005, AchatsOntario a fourni du financement s'élevant à environ 148 millions de dollars relativement à deux secteurs : quelque 88 millions de dollars ont été consacrés à la formation et à l'expansion de groupes de collaboration, appelés « organismes de services communs » (OSC) dont les membres sont des entités du secteur parapublic, et 61 millions de dollars ont servi à financer 53 projets visant à aider les entités du secteur parapublic à améliorer l'efficacité et l'efficience de leur chaîne d'approvisionnement et d'autres processus d'arrière-plan.

En mars 2009, le gouvernement a annoncé dans son budget qu'AchatsOntario avait aidé les entités du secteur parapublic à réaffecter des économies de 45 millions de dollars aux services de première ligne. Nous avons remarqué toutefois qu'une part

importante du montant déclaré, soit presque 20 millions de dollars, n'a pas été distribuée aux hôpitaux aux fins de l'offre de services de première ligne, mais a plutôt été conservée par l'OSC qui a réalisé les économies pour développer une technologie d'information relative à ses processus d'arrière-plan. Le reste des économies déclarées provenaient d'un certain nombre de projets; toutefois, AchatsOntario n'a pas vérifié ces économies et ne pouvait faire la preuve qu'elles avaient été effectivement réinvesties dans des services de première ligne.

Même si AchatsOntario a déployé des efforts considérables pour promouvoir ses initiatives de collaboration en matière de chaîne d'approvisionnement, la participation dans les OSC, particulièrement dans le secteur de l'éducation, est actuellement bien inférieure au niveau requis pour qu'AchatsOntario puisse atteindre ses objectifs. Nos observations les plus importantes comprennent ce qui suit :

- AchatsOntario a approuvé le financement de projets en s'appuyant sur les analyses de rentabilisation préparées par des organismes du secteur parapublic qui incluaient les coûts estimatifs et les économies potentielles. Toutefois, le caractère raisonnable des estimations a rarement été évalué comme il se doit. À titre d'exemple, dans le cas du plus important projet dont le financement a été approuvé, on prévoyait générer des économies de 669 millions de dollars sur cinq ans, mais nous avons remarqué qu'une partie de ces économies, soit 294 millions de dollars, n'était pas incluse dans l'examen du financement d'AchatsOntario et que le reste (375 millions de dollars) avait été déterminé de manière arbitraire. Après notre vérification sur le terrain, AchatsOntario a revu à la baisse les économies estimées, qui s'établissaient alors à 113 millions de dollars sur cinq ans.
- L'OSC du secteur de l'éducation, qui a reçu d'AchatsOntario 30 millions de dollars depuis 2005, s'est engagé à s'entendre avec 13 établissements d'enseignement de la province ainsi qu'avec 1 000 fournisseurs, d'ici juin 2009, pour que ceux-ci participent à un nouveau système d'achats électroniques, appelé e-Marketplace. En juin 2009, ce système n'était pas encore fonctionnel, et aucun établissement ne s'était officiellement inscrit à titre de membre. Après notre vérification, AchatsOntario nous a informés que l'e-Marketplace serait fonctionnel en octobre 2009.
- Nous avons examiné une liste d'économies liées aux projets fournie par AchatsOntario et avons constaté que certaines prétendues économies étaient discutables. Par exemple, notre examen d'économies s'élevant à 7,3 millions de dollars pour deux projets, qui étaient censés avoir pris fin en décembre 2006, a révélé qu'aucun des deux projets n'avait été achevé au moment de notre vérification. Après notre examen, AchatsOntario a revu à la baisse les économies totales générées par les deux projets, qui s'établissaient dorénavant à 1,1 million de dollars.
- AchatsOntario ne disposait pas de lignes directrices propres au programme pour surveiller de façon constante et efficace les progrès réalisés dans le cadre des projets, qui décriraient notamment les exigences relatives à l'exécution de visites sur place, à la documentation du travail effectué, à la vérification des produits livrables avant le versement des paiements finaux et à la fermeture des dossiers relatifs aux projets achevés.
- Depuis 2004-2005, les OSC et les organismes du secteur parapublic participant à des projets ont dépensé environ 45 millions de dollars sur le financement qui leur a été versé pour engager quelque 270 consultants à diverses fins. Nous avons examiné des contrats de services de consultation d'une valeur totale de 15 millions de dollars conclus dans le cadre de différents projets et avons constaté que, pour plus de 40 % de ces contrats, les exigences d'acquisition en régime de concurrence n'avaient pas été respectées.

3.09 PROGRAMME ONTARIEN DE SOUTIEN AUX PERSONNES HANDICAPÉES

En vertu de la *Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* (la Loi), le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) procure un soutien au revenu et à l'emploi à quelque 250 000 personnes handicapées admissibles (selon la définition de la Loi). Le montant total des prestations versées dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) est passé à plus de 3 milliards de dollars, soit une hausse de 42 % depuis notre dernière vérification en 2004.

Le soutien du revenu accordé par le POSPH vise à apporter une aide pour couvrir les frais de subsistance relatifs à la nourriture, au logement, à l'habillement et aux besoins personnels. Même si des programmes de soutien à l'emploi sont offerts aux bénéficiaires du POSPH, la participation n'est pas obligatoire. Par conséquent, relativement peu d'entre eux y participent.

Même si le Ministère a mis en œuvre un certain nombre des recommandations formulées à l'occasion de notre dernière vérification du programme en 2004, la détermination de l'admissibilité financière des requérants et le montant de l'aide à verser continuent à poser de graves problèmes.

Le Ministère a instauré un processus en deux étapes pour faire en sorte que seuls les requérants admissibles obtiennent un soutien du revenu. La première étape est fondée uniquement sur l'analyse des données financières que les requérants acceptent volontairement de fournir. Pour atténuer les risques associés à cette pratique, la deuxième étape prévoit la vérification par un tiers de certaines données fournies par les requérants. Toutefois, en pratique, cette vérification est rarement effectuée. Ainsi, le Ministère n'est pas en mesure de s'assurer de façon adéquate que seules les personnes admissibles reçoivent les prestations auxquelles elles ont droit. Nous avons également relevé ce qui suit :

- Bien que le Ministère ait réduit considérablement le délai moyen pour rendre une décision quant à la détermination de l'invalidité sur le plan médical, 60 % des bénéficiaires dont nous avons examiné le dossier continuaient de recevoir leurs prestations en retard. En moyenne, il s'écoulait 58 jours entre la reconnaissance de leur admissibilité médicale à des prestations et le début des versements, ce qui représente un délai près de trois fois plus long que la limite de 21 jours établie par le Ministère. Ces retards sur le plan de la réception des prestations approuvées annulent en bonne partie les progrès indéniables réalisés depuis notre dernière vérification pour accélérer l'évaluation initiale de l'admissibilité médicale.
- Les procédures de supervision ne permettent pas de surveiller et d'évaluer l'équité et l'uniformité des décisions rendues par les différents arbitres à l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées. En conséquence, les taux de détermination de l'admissibilité des requérants par les arbitres variaient généralement de 11 % à 49 %.
- En 2008-2009, 55 % des appels déposés par les requérants au Tribunal de l'aide sociale ont mené à l'annulation de la décision initiale du Ministère de ne pas approuver le versement de prestations à un requérant.
- Depuis 2002, le Ministère n'avait effectué aucune des réévaluations médicales périodiques – ces réévaluations sont exigées par la Loi – visant à garantir que les bénéficiaires continuaient d'être admissibles à un soutien financier.
- Le Ministère s'en remet à une seule et même personne pour effectuer tout le travail d'évaluation et de réévaluation d'un dossier donné, mais il ne supervise ni n'examine le travail de celle-ci pour avoir l'assurance que les décisions prises respectent les exigences ministérielles et législatives.
- Le montant total des paiements excédentaires ayant trait tant aux comptes actifs

qu'aux comptes inactifs a augmenté considérablement, passant de 483 millions de dollars en 2004 à 663 millions de dollars au 31 mars 2009. Dans beaucoup de cas, les paiements excédentaires étaient imputables au fait que les bénéficiaires semblaient avoir fait de fausses déclarations au sujet de leur situation. Ces paiements excédentaires auraient souvent pu être évités si le Ministère avait réévalué plus efficacement l'admissibilité des personnes et les montants qui leur sont versés dans les cas où ses propres systèmes signalent un risque élevé ou s'il avait assuré un suivi des renseignements reçus du public.

- Le système informatisé de renseignements du Modèle de prestation des services du Ministère ne dispose toujours pas de mécanismes clés de contrôle interne; et les bureaux locaux et régionaux ne reçoivent pas, dans un format facile à comprendre, les renseignements dont ils ont besoin pour superviser efficacement les dépenses de programmes.

3.10 FONDS POUR LA RECHERCHE EN ONTARIO

Le Fonds pour la recherche en Ontario (le Fonds) a été créé en 2004 pour « encourager l'excellence scientifique, en appuyant une recherche propre à conduire à la création de biens et de services novateurs qui peuvent stimuler l'économie de l'Ontario ». Il finance les coûts opérationnels directs et indirects de la recherche par le biais de son Programme d'excellence en recherche et les coûts des immobilisations de la recherche par le biais du Fonds pour la grande infrastructure et du Fonds pour la petite infrastructure. Le Fonds relève du ministère de la Recherche et de l'Innovation (le Ministère), lequel a été créé en 2005 pour mettre l'accent sur les activités qui favorisent l'économie du savoir de l'Ontario et créent des emplois bien rémunérés dans la province. Les dépenses d'immobilisations et d'exploitation engagées depuis la création du Fonds en 2004 jusqu'au 31 mars 2009 s'élevaient à 303 millions de dollars, et les investissements annoncés dans le cadre des programmes totalisaient 623 millions.

Dans le cadre de notre vérification de 2003 de la Division des sciences et de la technologie de l'ancien ministère de l'Entreprise, des Débouchés et de l'Innovation, nous avons soulevé d'importantes préoccupations concernant l'absence de mécanismes efficaces de gouvernance et de responsabilisation. Le regroupement du financement des immobilisations et de l'exploitation en un seul programme géré et administré par le Ministère a aidé à répondre à ces préoccupations. Mais il y avait encore des secteurs sujets à amélioration :

- Le mandat général du Fonds consiste principalement à soutenir les activités de recherche qui procureront à la population ontarienne des avantages sur les plans économique et social découlant de la commercialisation des résultats de recherche. Toutefois, la majorité des fonds de 623 millions de dollars engagés dans des projets de recherche à l'échelle de la province a servi à financer des activités de recherche fondamentale (c'est-à-dire, théorique) qui n'étaient pas axées sur le potentiel commercial.
- Le Ministère prépare un rapport sur le rendement de ses programmes en fonction de trois objectifs : la valeur monétaire des investissements du secteur privé; le nombre de personnes très compétentes engagées dans les projets financés par le Ministère; les licences actives des droits de propriété intellectuelle découlant de projets financés par le Ministère. Toutefois, le Ministère ne mesure pas la contribution du programme à sa stratégie globale visant à créer des emplois bien rémunérés et à commercialiser les résultats de recherche et ne publie pas de rapports à ce sujet.
- Le Ministère n'avait pas mis en place un processus adéquat pour s'assurer que les projets financés par le biais du Fonds pour la grande infrastructure appuyaient les priorités stratégiques de l'Ontario ou procuraient des

avantages stratégiques à la province. Le gouvernement provincial a effectivement financé des projets d'une valeur de 41,5 millions de dollars qui n'appuyaient pas directement les priorités stratégiques de l'Ontario. De plus, 65 millions de dollars ont été affectés en vertu du Programme d'excellence en recherche à certains très grands projets qui ne satisfaisaient peut-être pas aux critères d'admissibilité du programme.

- Le Ministère se fiait à la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI) pour surveiller les subventions du Programme d'infrastructure de recherche et il n'a ni évalué ni examiné suffisamment le travail de la FCI pour s'assurer que les fonds de plus de 300 millions de dollars engagés à ce jour avaient été dépensés aux fins approuvées.
- Les collèges de l'Ontario ont tendance à mettre l'accent sur la recherche et les programmes appliqués ainsi qu'à aider les petites et moyennes entreprises à élaborer des technologies et des processus en vue de les mettre en marché. Toutefois, aucun financement n'a été directement accordé aux collèges de l'Ontario. Le Ministère doit évaluer les avantages potentiels des projets de recherche appliquée qui répondent aux besoins uniques des collèges de l'Ontario et présentent un potentiel accru de commercialisation.
- Dans le cadre du processus de surveillance du Programme d'excellence en recherche, le Ministère reçoit différents rapports des bénéficiaires de subventions. Toutefois, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas effectué une surveillance officielle ni précisé ses attentes afin de permettre aux vérificateurs indépendants de vérifier les renseignements soumis par les bénéficiaires pour s'assurer que les fonds du programme étaient dépensés aux fins prévues.

3.11 PROGRAMME ONTARIO AU TRAVAIL

En vertu de la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail*, le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) procure une aide au revenu et à l'emploi à environ 200 000 personnes sans emploi ou sous-employées. L'aide au revenu vise à couvrir les frais de subsistance relatifs à la nourriture, aux vêtements et au logement, alors que l'aide à l'emploi comprend une variété d'activités conçues pour accroître l'employabilité et aider les bénéficiaires à obtenir un emploi rémunéré afin de devenir autonomes. En 2008-2009, les dépenses du Ministère liées au programme Ontario au travail s'élevaient à près de 1,9 milliard de dollars – 1,5 milliard de dollars pour l'aide au revenu, 171 millions de dollars pour l'aide à l'emploi et 194 millions de dollars pour l'administration du programme.

La prestation du programme Ontario au travail est assurée au nom du Ministère par 47 gestionnaires des services municipaux regroupés et conseils d'administration de district des services sociaux, ainsi que par 100 organismes de prestation des Premières nations, appelés collectivement gestionnaires de services. En général, un gestionnaire de services est une grande municipalité ou un regroupement de municipalités de plus petite taille, et chacune relève d'un des neuf bureaux régionaux du Ministère.

Même si le Ministère a mis en oeuvre un certain nombre des recommandations formulées dans le cadre de notre dernière vérification du programme en 2002, peu d'améliorations ont été apportées à l'administration du programme depuis ce temps. À notre avis, le Ministère n'a toujours pas l'assurance adéquate que seules les personnes admissibles reçoivent l'aide financière à laquelle elles ont droit.

En ce qui concerne la surveillance par le Ministère de la prestation du programme Ontario au travail par les gestionnaires de services, nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Dans le cadre du processus de demande d'aide financière du programme Ontario au travail,

les gestionnaires de services se fiaient aux demandeurs pour obtenir la presque totalité des renseignements utilisés pour évaluer leur admissibilité et ont rarement eu recours aux vérifications requises par un tiers visant à aider à déterminer si l'information fournie par les demandeurs est complète et exacte.

- Les prestations versées pour des activités de démarrage dans la collectivité et dans un emploi étaient souvent payées sans preuve que les activités en question avaient bel et bien eu lieu, et les montants dépassaient souvent les maximums établis.
- De nombreuses indemnités spéciales visant à couvrir les frais de nourriture ont été versées dans des circonstances douteuses. Le montant total de ces indemnités est passé de 5 millions de dollars en 2002-2003 à plus de 67 millions de dollars en 2008-2009.
- Les trop-payés non récupérés auprès de quelque 350 000 bénéficiaires actuels ou anciens du programme Ontario au travail ont augmenté de 45 %, passant de 414 millions de dollars en février 2002 à 600 millions de dollars au 31 mars 2009. Les gestionnaires de services ont déployé peu d'efforts pour récupérer ces trop-payés.
- De nombreux signalements reçus par le biais de la ligne antifraude ne faisaient pas l'objet d'une enquête adéquate ou étaient laissés de côté.
- Le Ministère ne disposait pas de renseignements suffisants afin d'évaluer si les fonds destinés à l'aide à l'emploi étaient utilisés comme prévu et aidaient les gens à obtenir un emploi.
- Contrairement aux exigences, le Ministère ne procédait pas chaque année à un examen d'un échantillon des demandes de remboursement présentées par les gestionnaires de services pour la part des coûts du programme qu'il assume, et les examens ne permettaient pas non plus de vérifier si les demandes présentées étaient complètes, exactes et fondées sur les montants réels versés aux bénéficiaires.

Malgré les améliorations apportées au Système de gestion du modèle de prestation des services (SGMPS) du Ministère, utilisé par les gestionnaires de services pour dispenser le programme Ontario au travail depuis 2002, la fiabilité du système et ses lacunes connues soulèvent encore des préoccupations.

3.12 LOGEMENTS SOCIAUX

Les logements sociaux sont des logements locatifs aménagés avec l'aide de l'État à l'intention des ménages à faible revenu et à revenu moyen, y compris les familles avec enfants, les couples, les célibataires et les personnes âgées. Ils peuvent appartenir à des gouvernements, comme dans le cas des logements publics, à des organismes sans but lucratif ou à des coopératives. En Ontario, les ménages qui occupent un logement social et reçoivent une subvention au titre du loyer paient généralement un loyer maximal correspondant à environ 30 % de leur revenu total avant impôt.

Dans la majorité des cas, les logements sociaux ont été construits en Ontario entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1990 par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et le gouvernement provincial. En décembre 2000, la province a adopté la *Loi de 2000 sur la réforme du logement social* (la Loi), qui délègue aux municipalités la responsabilité de dispenser les programmes de logements sociaux administrés auparavant par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le gouvernement provincial. La province a confié à 47 gestionnaires des services municipaux regroupés régionaux (les gestionnaires de services) la responsabilité d'administrer les programmes de logements sociaux à l'échelle locale. À la fin de 2008, l'Ontario comptait environ 260 000 logements sociaux, regroupant 100 000 logements publics et 160 000 logements coopératifs et sans but lucratif.

Pour assurer l'optimisation des ressources et favoriser le bien-être des personnes qui y habitent, il est essentiel que les logements sociaux

soient maintenus en bon état. De plus, l'offre de logements sociaux à prix abordable et en nombre suffisant peut influer considérablement sur la santé et la sécurité des Ontariens qui dépendent d'un logement subventionné pour se loger. Toutefois, le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) recueille peu de données pour connaître l'état actuel du parc de logements sociaux d'une valeur de 40 milliards de dollars ou déterminer s'il y a suffisamment d'unités pour répondre aux besoins locaux. Nous avons constaté ce qui suit :

- Au 31 décembre 2008, le nombre de ménages en attente d'un logement social à l'échelle de la province s'élevait à quelque 137 000. Dans de nombreux centres urbains, les gens devaient attendre en moyenne plus de cinq ans avant d'avoir accès à un tel logement – et une municipalité a fait état d'une période d'attente de 21 ans pour toutes les catégories de locataires, à l'exception des personnes âgées.
- La détérioration de l'état du parc de logements sociaux – notamment le portefeuille de logements publics, dont les unités ont été construites il y a 40 ans en moyenne – est une préoccupation importante et croissante pour les municipalités. Par exemple, en 2006, la Toronto Community Housing Corporation a déterminé que ses 60 000 logements publics nécessitaient des travaux de réparation immédiats s'élevant à 300 millions de dollars. Le Ministère n'avait toutefois aucune donnée fiable et à jour sur l'état général du parc de logements sociaux à l'échelle de la province.
- De nombreuses ententes de financement conclues entre le gouvernement fédéral et les fournisseurs de logements commenceront à arriver à échéance en 2015, sans aucune garantie de renouvellement. En l'absence de financement permanent, certains projets de logements sociaux ne seront plus viables sur le plan financier, et les gestionnaires de services seront malgré tout tenus de maintenir le nombre minimal d'unités d'habitation prescrit par la loi. Le Ministère n'avait aucun plan clair pour répondre aux préoccupations des gestionnaires de services concernant la fin possible du financement fédéral.
- En partenariat avec le gouvernement fédéral, l'Ontario a fourni au cours des dernières années des fonds additionnels destinés à de nouveaux programmes de logement. Il y a eu un manque général de rapports sur le succès de ces programmes. À titre d'exemple, même si un de ces programmes a permis d'offrir davantage de logements, plus de la moitié des unités ne pouvaient pas être considérées comme des logements à prix abordable pour les ménages inscrits sur les listes d'attente ou admissibles à un logement social, en raison du montant du loyer exigé. Une meilleure reddition de comptes et une surveillance plus étroite seront nécessaires afin de gérer efficacement les nouveaux investissements destinés aux logements sociaux et à prix abordable prévus dans le plan de stimulation économique.

3.13 SERVICES DE TÉLÉTRIAGE

Les services de télétriage de l'Ontario offrent un accès téléphonique, confidentiel et gratuit, à une infirmière ou un infirmier autorisé qui peut donner des conseils ou des renseignements généraux sur la santé. Les services comprennent Télésanté Ontario – offert à tous les appelants ontariens 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, et le Service téléphonique d'aide médicale (STAM) – offert du lundi au vendredi, de 17 h à 9 h et toute la journée les fins de semaine et les jours fériés, à 8,4 millions de patients inscrits auprès de médecins participant à différents arrangements de soins de santé primaires.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a conclu un marché avec un fournisseur de services privé pour qu'il assure la prestation des services. Le fournisseur de services en question emploie près de 300 infirmières et

infirmiers autorisés dans ses cinq centres d'appels répartis à travers l'Ontario. Les infirmières et infirmiers utilisent leur jugement clinique de concert avec un logiciel d'aide à la décision médicale pour assister les appelants. En 2008-2009, le personnel infirmier a répondu à 905 000 appels, et 35,1 millions de dollars ont été payés au fournisseur de services.

Nous avons remarqué que le contrat passé par le Ministère pour la prestation des services de télétriage avait été attribué de façon appropriée, en régime de concurrence. Le marché prévoyait un certain nombre d'exigences clés en matière de rendement, concernant principalement l'accès aux services en temps opportun, qui ont été satisfaites en 2008-2009 selon le rapport préparé par le fournisseur de services. Même si seulement une petite portion de la population ontarienne utilise les services, les résultats de notre sondage indépendant révèlent que les personnes qui ont utilisé Télésanté Ontario étaient généralement satisfaites des services. Toutefois, nous croyons que des modifications pourraient être apportées pour améliorer les services. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Outre la baisse des dernières années dans le nombre d'appels aux services de télétriage, le nombre d'appels en proportion de la population est nettement inférieur à ce qu'il est en Alberta et au Québec. De plus, même si plus de 60 % des Ontariens peuvent utiliser le STAM, seulement 1 % des personnes admissibles y ont eu recours en 2008-2009.
- La Colombie-Britannique et le Québec utilisent le numéro de téléphone « 811 », facile à retenir, pour leurs services de télétriage, et certaines autres provinces prévoient adopter le même numéro de téléphone. Le Québec a signalé que le volume d'appels avait augmenté de 15 % après l'entrée en service de ce numéro. Au moment de notre vérification, l'Ontario ne prévoyait pas adopter le numéro de téléphone « 811 ».
- Le fournisseur de services a indiqué qu'environ 25 % des personnes dont l'appel est mis en attente ont raccroché avant qu'on leur réponde. Nous avons calculé que 85 % des appelants qui ont attendu ont pu parler à un membre du personnel infirmier dans un délai de 23 minutes. Quatre-vingt-cinq pour cent des appelants qui ont laissé un numéro de téléphone en demandant qu'on les rappelle ont pu parler à une infirmière ou un infirmier dans un délai de 34 minutes.
- En 2008, dans plus de 70 % des cas, il a fallu envoyer plus d'un message au médecin de garde du STAM et, dans 9 % des cas, le médecin n'a jamais répondu à ses messages.
- Même si la proposition du fournisseur de services, soumise au Ministère en 2007, indiquait que les infirmières et infirmiers qu'il emploie auraient au moins trois ans d'expérience dans un domaine des sciences infirmières, 20 % de notre échantillon d'infirmières et d'infirmiers engagés en 2008 en avaient moins de trois.
- Contrairement à ce qui se passe dans la majorité des provinces, les appels ne sont généralement pas enregistrés en Ontario pour permettre des examens subséquents d'assurance de la qualité. Les membres du personnel du fournisseur de service chargés des examens d'assurance de la qualité sélectionnaient un échantillon d'appels uniquement pendant que ceux-ci avaient lieu (plutôt que de les enregistrer) et le faisaient rarement pendant les périodes de pointe, lorsque les membres du personnel infirmier subissent des pressions pour répondre aux appels en attente. La qualité des conseils n'a pas été évaluée de façon indépendante.
- En 2008-2009, le Ministère a versé environ 39 $ au fournisseur de services pour chacun des 900 000 premiers appels consignés aux services de télétriage, et environ 27 $ par appel au-delà de ce niveau. Les coûts des services de télétriage dans les trois autres provinces qui nous ont fourni des données sur les coûts étaient d'environ 20 $ par appel. Le Ministère n'avait pas déterminé pourquoi cet écart était si prononcé.

- Le Ministère n'avait pas établi de normes de rendement concernant la qualité des conseils fournis par le personnel infirmier ou le temps que doivent attendre les appelants avant qu'on leur réponde.

3.14 DETTE NON PROVISIONNÉE DE LA COMMISSION DE LA SÉCURITÉ PROFESSIONNELLE ET DE L'ASSURANCE CONTRE LES ACCIDENTS DU TRAVAIL

La Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) est une société constituée par la loi dont les principales fonctions sont de fournir un soutien au revenu et de financer des services médicaux à l'intention des accidentés du travail. Le système de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail ne reçoit aucun financement du gouvernement; il est financé à même les primes payées par les employeurs en fonction de leur masse salariale assurable. La seule responsabilité du gouvernement est d'établir par voie législative le montant des prestations et la portée de la protection, alors que la CSPAAT a la responsabilité d'établir le montant des primes.

Dans notre *Rapport annuel 2005*, nous avions constaté que l'actif du fonds d'assurance de la CSPAAT était considérablement inférieur au montant nécessaire pour assumer les coûts estimés à vie des demandes d'indemnités actuellement dans le système, produisant ainsi ce qu'on appelle une « dette non provisionnée », qui s'élevait alors à 6,4 milliards de dollars.

Dans le cadre de l'examen en cours, nous avons observé qu'au 31 décembre 2008, la dette non provisionnée s'élevait à 11,5 milliards de dollars, soit une hausse de 3,4 milliards de dollars par rapport à l'année précédente. Le ralentissement économique mondial a eu un effet négatif considérable sur la dette non provisionnée en 2008.

L'incapacité à maîtriser et à éliminer efficacement la dette non provisionnée pourrait faire en sorte que la CSPAAT ne soit pas en mesure de remplir ses engagements existants et futurs en ce qui concerne le versement de prestations aux travailleurs. L'élimination ou la réduction de la dette non provisionnée exige que quatre leviers principaux – les prestations établies par la loi, la protection, les taux de prime et les investissements – soient utilisés de façon efficace et coordonnée. La CSPAAT et le gouvernement pourraient devoir adopter une stratégie différente à l'égard de ces leviers pour être en mesure d'éliminer la dette non provisionnée dans un délai raisonnable.

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Le ratio de financement actif-passif de la CSPAAT était de 53,5 %, ce qui est considérablement inférieur au ratio de quatre autres grandes commissions provinciales que nous avons examinées en Colombie-Britannique, en Alberta, au Manitoba et au Québec, qui était en moyenne de 102 %.
- La CSPAAT et les gouvernements ont cherché au cours des deux dernières décennies à satisfaire simultanément les deux principaux intervenants : les employeurs, qui veulent des primes moins élevées, et les travailleurs, qui veulent des prestations plus élevées. Cette stratégie a sans doute eu une incidence sur la taille de la dette non provisionnée actuelle.
- La capacité de la CSPAAT d'éliminer la dette non provisionnée a été dans une certaine mesure limitée en raison de l'emprise exercée par le gouvernement sur le processus de modification des prestations et sur les entreprises et industries visées par le système. À titre d'exemple, en Ontario, 72,6 % de la population active était protégée par le système en 2007, comparativement à 93,1 % en Colombie-Britannique et à 93,4 % au Québec.
- Les revenus provenant des primes annuelles au cours des dernières années ne suffisaient pas à couvrir les coûts des prestations. Les primes n'ont augmenté en moyenne que de 1 % par année depuis 2001, alors que, pendant la

même période, la CSPAAT signalait des déficits annuels moyens de plus de 900 millions de dollars.

- Les coûts des prestations et des soins de santé ont augmenté régulièrement au cours des 10 dernières années parce que les travailleurs touchent des prestations pendant de plus longues périodes et que le montant de ces prestations augmente en raison des modifications législatives.
- En moyenne, sur une période de 15 ans, soit de 1994 à 2008, le taux de rendement du capital investi de la CSPAAT a été de 6,6 %. Puisqu'on s'attend à ce que le coût futur des prestations augmente de 7 % chaque année, le rendement des investissements doit être supérieur à 7 % si l'on souhaite réduire la dette non provisionnée uniquement en misant sur le rendement des placements.

Chapitre 2

Comptes publics de la province

Introduction

Les comptes publics de l'Ontario pour l'exercice se terminant chaque année le 31 mars sont préparés sous la direction du ministre des Finances conformément à la *Loi sur le ministère du Trésor et de l'Économie* (la Loi). Ils comprennent le rapport annuel de la province, y compris ses états financiers consolidés, ainsi que trois volumes complémentaires renfermant de l'information financière supplémentaire.

La préparation des états financiers consolidés de la province relève de la compétence du gouvernement de l'Ontario. Celui-ci doit s'assurer de la fidélité des renseignements présentés, notamment des nombreux montants fondés sur des estimations et le jugement. Le gouvernement doit également veiller au maintien des mécanismes de contrôle et des procédures à l'appui pour donner l'assurance que les transactions sont autorisées, que les biens sont protégés et que l'on tient les registres nécessaires.

Le Bureau du vérificateur général vérifie ces états financiers consolidés. Cette vérification vise à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes, c'est-à-dire exempts d'erreurs ou omissions importantes. Les états financiers consolidés, ainsi que le rapport du vérificateur à leur sujet, sont inclus dans le rapport annuel de la province.

Le rapport annuel 2008-2009 de la province contient en outre une section intitulée Étude et analyse des états financiers qui présente des renseignements additionnels concernant la situation financière et les résultats financiers de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2009, notamment un aperçu détaillé des accomplissements du gouvernement au cours de l'exercice 2008-2009. La communication de ces renseignements renforce la responsabilité financière du gouvernement à l'endroit de l'Assemblée législative et du public.

Les trois volumes complémentaires des comptes publics sont les suivants :

- Le volume 1, qui contient les états de tous les ministères ainsi que des annexes détaillant les revenus et charges de la province, ses dettes et d'autres éléments de passif, ses prêts et investissements, de même que d'autres renseignements financiers.
- Le volume 2, qui contient les états financiers vérifiés des principaux conseils, commissions et sociétés du gouvernement provincial dont les activités sont incluses dans les états financiers consolidés de la province, ainsi que divers autres états financiers.
- Le volume 3, qui contient le détail des sommes versées par les ministères aux fournisseurs et aux bénéficiaires de paiements de transfert.

Le Bureau du vérificateur général examine l'information contenue dans le rapport annuel du gouvernement provincial et dans les volumes 1 et 2

des comptes publics pour s'assurer qu'elle concorde avec celle figurant dans les états financiers consolidés.

La Loi exige que le gouvernement, sauf dans des cas extraordinaires, dépose son rapport annuel auprès du lieutenant-gouver ur en conseil au plus tard 180 jours après la fin de l'exercice. Les trois volumes complémentaires doivent être soumis au lieutenant-gouverneur en conseil avant le 240e jour suivant la fin de l'exercice. À la réception de ces documents, le lieutenant-gouverneur en conseil les dépose à l'Assemblée législative ou, si l'Assemblée législative ne siège pas, les rend publics et ensuite, lorsque l'Assemblée reprend les séances, les y dépose au plus tard le 10e jour de la session.

Cette année, le gouvernement a rendu publics le Rapport annuel 2008-2009 et les états financiers consolidés de la province, ainsi que les trois volumes complémentaires des Comptes publics, le 25 septembre 2009, soit avant l'échéance du délai prescrit de 180 jours.

États financiers consolidés 2008-2009 de la province

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général doit rendre compte tous les ans des résultats de son examen des états financiers consolidés de la province. C'est avec plaisir que je déclare que mon rapport à l'Assemblée législative sur les états financiers consolidés de la province pour l'exercice terminé le 31 mars 2009 ne comporte aucune réserve ou restriction; mon avis à cet égard se lit comme suit :

> À l'Assemblée législative de la province de l'Ontario
>
> J'ai vérifié l'état consolidé de la situation financière de l'Ontario au 31 mars 2009 ainsi que les états consolidés des résultats, de la variation de la dette nette, de la variation du déficit accumulé et des flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date. La responsabilité de ces états financiers incombe au gouvernement de l'Ontario. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.
>
> Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des informations probantes à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par le gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.
>
> À mon avis, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière de la province au 31 mars 2009, ainsi que les résultats de ses activités, la variation de sa dette nette, la variation de son déficit accumulé et de ses flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.
>
> [signé]
>
> Jim McCarter, CA
> Vérificateur général
> Expert-comptable autorisé
>
> Toronto (Ontario)
> Le 31 juillet 2009

Déficits et endettement

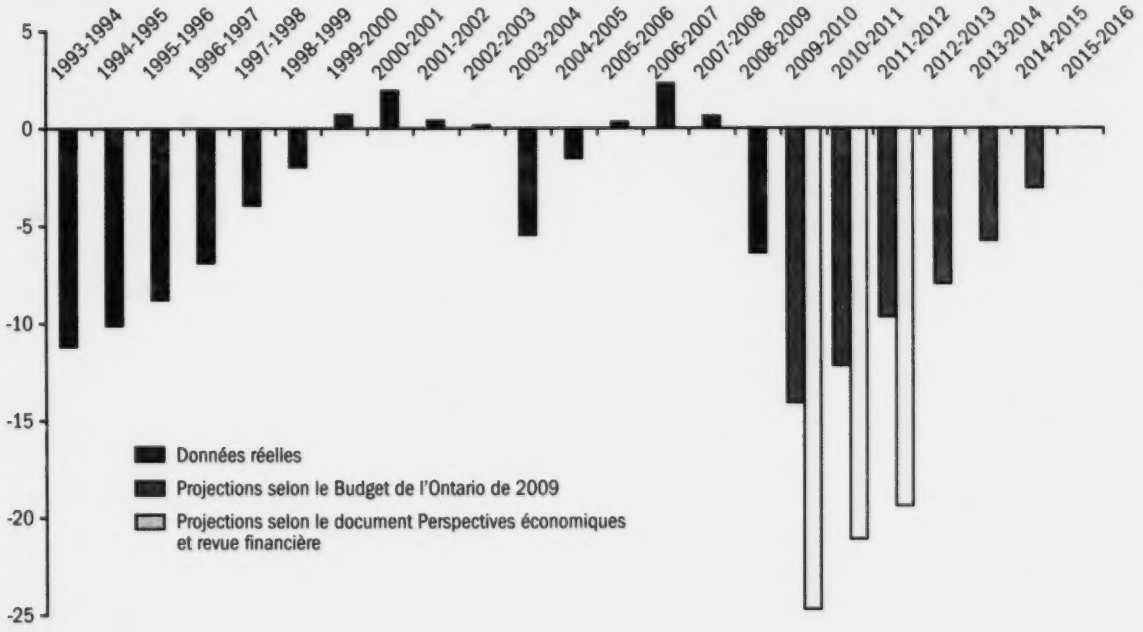
EFFET DU RALENTISSEMENT ÉCONOMIQUE MONDIAL SUR LES FINANCES DE LA PROVINCE

Le ralentissement économique mondial des douze derniers mois a eu des incidences graves sur l'économie de la province, notamment en raison de la diminution notable des revenus fiscaux, particulièrement des revenus provenant de l'impôt des sociétés. C'est la principale raison expliquant le déficit de 6,4 milliards de dollars qu'a déclaré la province dans ses états financiers consolidés au 31 mars 2009. La dette totale de l'Ontario, qui comprend tous les emprunts de la province, atteint 176,9 milliards de dollars, comparativement à 162,2 milliards de dollars un an plus tôt. En outre, la dette nette de l'Ontario, qui correspond à la différence entre le total de ses éléments de passif et ses actifs financiers, s'établit à 153,3 milliards de dollars, en hausse par rapport à 142,4 milliards de dollars un an plus tôt. L'augmentation de la dette est supérieure à celle du déficit de l'exercice principalement à cause des investissements en immobilisations réalisés par la province.

Dans son budget 2009, le gouvernement projetait un déficit de 14,1 milliards de dollars en 2009-2010, de 12,2 milliards de dollars en 2010-2011, et de 9,7 milliards de dollars en 2011-2012. Selon lui, les déficits projetés sont principalement attribuables à la diminution des revenus en raison du ralentissement économique mondial et aux hausses prévues des dépenses gouvernementales touchant les infrastructures provinciales et la formation professionnelle au cours des prochaines années. Depuis la publication du budget 2009, l'Ontario, à l'instar d'autres administrations comme celle du gouvernement fédéral, a dû mettre à jour ses projections financières. Dans sa mise à jour trimestrielle intitulée Finances de l'Ontario – Premier trimestre 2009-2010, publiée le 30 juin 2009, le ministère des Finances (le Ministère) a révisé à la hausse le déficit projeté pour 2009-2010, qui est passé de 14,1 milliards de dollars en mars à

Figure 1 : Excédents et déficits provinciaux, 1993-1994–2015-2016 (en milliards de dollars)

Sources des données : États financiers consolidés de la province de l'Ontario, Budget de l'Ontario de 2009 et Perspectives économiques et revue financière de 2009 de l'Ontario



18,5 milliards de dollars. Le Ministère explique cette hausse du déficit projeté par une économie plus faible que prévu et par des dépenses accrues imputables à l'aide financière consentie au secteur de l'automobile. Dans son document d'information intitulé Perspectives économiques et plan financier de l'Ontario de 2009, publié le 22 octobre 2009, le Ministère a annoncé une nouvelle hausse du déficit projeté, soit 24,7 milliards de dollars en 2009-2010, 21,1 milliards de dollars en 2010-2011 et 19,4 milliards de dollars en 2011-2012. Le Ministère attribue cette hausse du déficit à une réduction accrue des revenus projetés attribuable à une économie plus faible que prévu et à de nouvelles hausses des dépenses gouvernementales.

La Figure 1 présente un sommaire des déficits et des excédents d'exercice de l'Ontario depuis 1993-1994, alors que la province enregistrait un déficit record de 11,2 milliards de dollars.

Les déficits annuels et les dépenses liées à l'infrastructure que le gouvernement projette pour les prochaines années ajouteront considérablement à la dette de la province. Dans son budget 2009, le gouvernement prévoyait que son endettement net atteindrait 169,8 milliards de dollars d'ici la fin de l'exercice 2009-2010; il a révisé cette projection à 184,1 milliards de dollars dans sa revue financière d'octobre 2009, ce qui représente une hausse de 20 % par rapport aux 153,3 milliards de dollars projetés au 31 mars 2009.

Comme bien des administrations publiques à l'échelle mondiale, le gouvernement de l'Ontario continue de faire face à des défis économiques de taille et il devra élaborer un plan pour remettre la province sur la voie de la stabilité et de la viabilité financières. Afin de créer des emplois, d'aider les familles et de mettre en place les conditions propices à une nouvelle ère de croissance économique, le gouvernement a choisi d'investir dans l'infrastructure, la formation professionnelle et la réforme du système fiscal. Comme l'annonçait le document Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2009, le gouvernement prendra d'autres mesures pour assurer la viabilité de ses services publics. Ces initiatives l'aideront à assurer la pertinence et l'efficacité à long terme de ses programmes. Le plan élaboré par le gouvernement pour éliminer le déficit sera mis à jour dans le budget de 2010.

PROGRAMME D'EMPRUNT DE LA PROVINCE DE L'ONTARIO

Le gouvernement doit emprunter pour financer ses déficits. Il doit aussi emprunter pour remplacer des dettes arrivant à échéance et financer ses investissements dans des immobilisations bâties ou acquises. Selon les perspectives du programme d'emprunt présentées dans le Budget de l'Ontario de 2009, le gouvernement devra emprunter 34,8 milliards de dollars en 2009-2010. Cette projection a été révisée à la hausse à 42,6 milliards de dollars dans la revue financière d'octobre 2009.

Le programme d'emprunt de 2009-2010 dont il est question dans la Revue financière d'octobre 2009 est considérablement supérieur aux 28,7 milliards de dollars de l'an dernier et plus de deux fois plus élevé que le montant des emprunts de 2007-2008. Les emprunts projetés pour 2009-2010 sont imputables aux déficits importants et à l'augmentation prévue des dépenses liées aux infrastructures au cours des prochaines années.

PLAN DE L'ONTARIO POUR ÉLIMINER LE DÉFICIT

Aux termes de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, le gouvernement est tenu, lorsqu'il projette un déficit, de décrire les mesures qu'il entend prendre pour équilibrer

18,5 milliards de dollars. Le Ministère explique cette hausse du déficit projeté par une économie plus faible que prévu et par des dépenses accrues imputables à l'aide financière consentie au secteur de l'automobile. Dans son document d'information intitulé Perspectives économiques et plan financier de l'Ontario de 2009, publié le 22 octobre 2009, le Ministère a annoncé une nouvelle hausse du déficit projeté, soit 24,7 milliards de dollars en 2009-2010, 21,1 milliards de dollars en 2010-2011 et 19,4 milliards de dollars en 2011-2012. Le Ministère attribue cette hausse du déficit à une réduction accrue des revenus projetés attribuable à une économie plus faible que prévu et à de nouvelles hausses des dépenses gouvernementales.

La Figure 1 présente un sommaire des déficits et des excédents d'exercice de l'Ontario depuis 1993-1994, alors que la province enregistrait un déficit record de 11,2 milliards de dollars.

Les déficits annuels et les dépenses liées à l'infrastructure que le gouvernement projette pour les prochaines années ajouteront considérablement à la dette de la province. Dans son budget 2009, le gouvernement prévoyait que son endettement net atteindrait 169,8 milliards de dollars d'ici la fin de l'exercice 2009-2010; il a révisé cette projection à 184,1 milliards de dollars dans sa revue financière d'octobre 2009, ce qui représente une hausse de 20 % par rapport aux 153,3 milliards de dollars projetés au 31 mars 2009.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Comme bien des administrations publiques à l'échelle mondiale, le gouvernement de l'Ontario continue de faire face à des défis économiques de taille et il devra élaborer un plan pour remettre la province sur la voie de la stabilité et de la viabilité financières. Afin de créer des emplois, d'aider les familles et de mettre en place les conditions propices à une nouvelle ère de croissance économique, le gouvernement a choisi d'investir dans l'infrastructure, la formation professionnelle et la réforme du système fiscal. Comme l'annonçait le document Perspectives économiques et revue financière de l'Ontario de 2009, le gouvernement prendra d'autres mesures pour assurer la viabilité de ses services publics. Ces initiatives l'aideront à assurer la pertinence et l'efficacité à long terme de ses programmes. Le plan élaboré par le gouvernement pour éliminer le déficit sera mis à jour dans le budget de 2010.

PROGRAMME D'EMPRUNT DE LA PROVINCE DE L'ONTARIO

Le gouvernement doit emprunter pour financer ses déficits. Il doit aussi emprunter pour remplacer des dettes arrivant à échéance et financer ses investissements dans des immobilisations bâties ou acquises. Selon les perspectives du programme d'emprunt présentées dans le Budget de l'Ontario de 2009, le gouvernement devra emprunter 34,8 milliards de dollars en 2009-2010. Cette projection a été révisée à la hausse à 42,6 milliards de dollars dans la revue financière d'octobre 2009.

Le programme d'emprunt de 2009-2010 dont il est question dans la Revue financière d'octobre 2009 est considérablement supérieur aux 28,7 milliards de dollars de l'an dernier et plus de deux fois plus élevé que le montant des emprunts de 2007-2008. Les emprunts projetés pour 2009-2010 sont imputables aux déficits importants et à l'augmentation prévue des dépenses liées aux infrastructures au cours des prochaines années.

PLAN DE L'ONTARIO POUR ÉLIMINER LE DÉFICIT

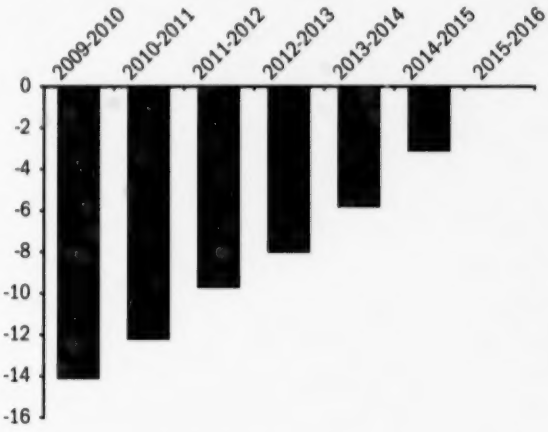
Aux termes de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, le gouvernement est tenu, lorsqu'il projette un déficit, de décrire les mesures qu'il entend prendre pour équilibrer

le budget. Dans le Budget de l'Ontario de 2009, le gouvernement a exposé son plan pour éliminer le déficit d'ici 2015-2016. La Figure 2 présente un sommaire des futurs déficits projetés dans ce plan de redressement.

Le programme du gouvernement était axé sur la gestion des dépenses, notamment sur le maintien du taux de croissance annuel moyen des charges de programmes à un niveau inférieur à celui de la croissance annuelle moyenne du total des revenus durant la période visée par le plan de redressement et sur la réalisation d'efficiences en vue de réduire les coûts de prestation des programmes. Toutefois, compte tenu de l'ampleur des déficits projetés annoncés dans la revue financière d'octobre 2009, soit 24,7 milliards de dollars en 2009-2010, 21,1 milliards de dollars en 2010-2011 et 19,4 milliards de dollars en 2011-2012, le gouvernement devra préparer un nouveau plan pour effacer le déficit.

Figure 2 : Plan d'élimination du déficit provincial, 2009-2010–2015-2016 (en milliards de dollars)

Source des données : Budget de l'Ontario de 2009



INDICATEURS DE L'ÉTAT DES FINANCES

En 1997, l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) a publié un rapport de recherche intitulé *Indicateurs de l'état des finances des gouvernements*, dans lequel il propose un ensemble d'indicateurs de base communs à toutes les administrations publiques et présentés de manière uniformisée au fil du temps, afin de réduire le caractère subjectif de l'exercice visant à déterminer si l'état des finances des gouvernements s'améliore ou se détériore.

En septembre 2008, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'ICCA a publié un projet d'énoncé de pratiques recommandées. En mars 2009, le CCSP a approuvé ce projet, et prévoit en publier la version définitive sous peu. Le projet recommande que les administrations publiques adoptent un cadre spécifique pour la reddition de comptes sur les indicateurs de l'état de leurs finances. Dans le cadre de ce projet, l'état des finances du gouvernement s'entend de « l'état de sa santé financière évaluée en fonction de sa capacité de s'acquitter de ses obligations financières actuelles, au regard tant de ses engagements de service envers le public que de ses engagements financiers envers ses créanciers, employés et autres parties ».

Le CCSP propose aussi que les administrations publiques calculent bon nombre de leurs indicateurs financiers spécifiques à partir des données de leurs états financiers consolidés, souvent en combinaison avec des données économiques publiques. La province déclare actuellement un certain nombre de ces indicateurs financiers dans son budget et dans son rapport annuel.

ÉTAT DES FINANCES DE L'ONTARIO EN BREF

Selon les projections actuelles du gouvernement, il ne fait aucun doute que l'état général des finances de l'Ontario, mesuré selon les recommandations du CCSP, se détériorera au cours des prochaines années. Compte tenu du ralentissement de l'économie de la province, cette issue est presque inévitable.

Il importe de souligner que la détermination de ce que devrait être l'excédent ou le déficit budgétaire ou le niveau d'endettement du gouvernement relève de décisions stratégiques qui ne s'inscrivent pas dans le mandat du Bureau du vérificateur général de l'Ontario. En conséquence, l'analyse

de l'état des finances de la province est présentée uniquement dans le but de montrer comment ce type d'information peut être utile aux administrations publiques, aux législateurs et au public pour évaluer l'état de détérioration des finances de la province.

Le CCSP a recommandé l'utilisation de plusieurs indicateurs pour mesurer la durabilité, la flexibilité et la vulnérabilité des finances publiques. Les sections qui suivent sont axées sur les indicateurs que nous considérons comme les plus utiles pour expliquer les répercussions de l'augmentation importante projetée du déficit et de l'endettement sur l'état des finances de la province.

Durabilité

La durabilité est la mesure dans laquelle un gouvernement pourra s'acquitter de ses obligations financières actuelles, au regard tant de ses engagements de fournir des services au public que de ses engagements financiers envers ses créanciers, employés et autres parties, sans accroître, en termes relatifs, le fardeau de la dette ou le fardeau fiscal. Elle renvoie à la capacité du gouvernement de gérer ses engagements au titre des finances et des programmes, ainsi que le fardeau de la dette. Les coûts associés au service de niveaux d'endettement accrus peuvent aussi avoir des répercussions sur les programmes gouvernementaux, les frais d'intérêt consommant une bonne partie des revenus. Deux indicateurs de durabilité clés sont décrits ci-dessous.

Ratio de la dette nette au PIB

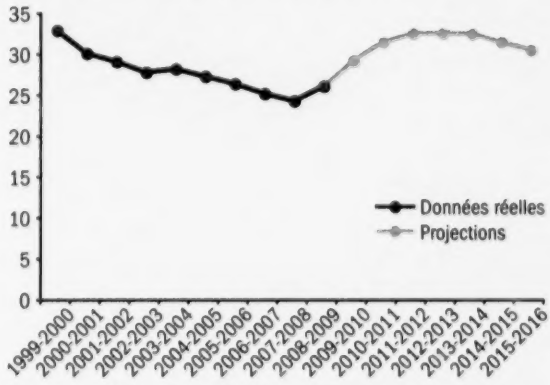
La dette nette, qui correspond à la différence entre les passifs et les actifs financiers, constitue une mesure particulièrement révélatrice de la situation financière du gouvernement, puisqu'elle donne une indication des revenus provinciaux futurs qui devront être générés pour éliminer les passifs. Le produit intérieur brut (PIB), qui correspond à la valeur totale de tous les biens et services produits, est une mesure essentielle de la production ou de la richesse de l'économie qui, au fil du temps, peut être mise en relation avec les revenus provinciaux futurs prévus.

Le ratio de la dette nette au PIB mesure la relation entre les obligations du gouvernement et sa capacité de mobiliser des fonds pour les honorer. Un ratio en hausse signifie que la dette nette du gouvernement augmente plus rapidement que l'économie de la province ne croît.

On prévoit que le ratio de la dette nette au PIB de la province augmentera au cours des trois prochaines années, en raison de la décision du gouvernement d'augmenter considérablement ses emprunts pour financer ses déficits et les investissements dans les infrastructures prévus. Toutefois, comme l'illustre la Figure 3, le ratio de la dette nette au PIB recule constamment depuis dix ans. Dans son budget 2009, le gouvernement de l'Ontario projette une hausse de plus d'un tiers de ce ratio, qui devrait passer de 24,3 % en 2007-2008 à 32,6 % en 2011-2012. Cependant, compte tenu des projections révisées du déficit énoncées dans la Revue financière d'octobre 2009, le ratio a été revu à la hausse et devrait s'établir autour de 37 % en 2011-2012.

Figure 3 : Ratio de la dette nette au produit intérieur brut (PIB), 1999-2000–2015-20016 (%)

Source des données : Budget de l'Ontario de 2009



Nota : Les projections correspondent aux montants déclarés dans le Budget de l'Ontario de 2009 mais ne tiennent pas compte de l'incidence que les déficits accrus présentés dans la Revue financière de 2009 auront sur le ratio, car la Revue financière ne contient pas de renseignements à ce sujet.

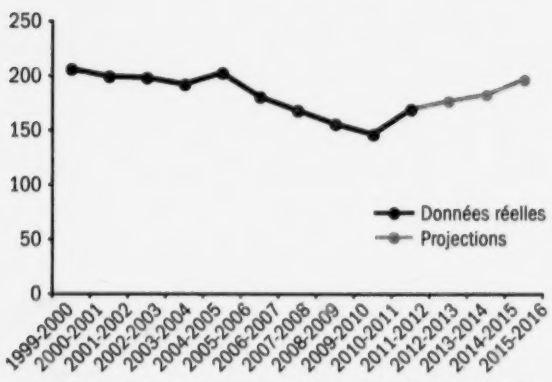
Le rapport annuel et les états financiers consolidés de la province au 31 mars 2009 ont recours au ratio du déficit accumulé au PIB comme mesure principale de la santé financière de l'Ontario, conformément à la définition de la dette provinciale énoncée dans la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*. Le ratio de l'endettement net au PIB constitue également un indicateur clé de la durabilité du gouvernement, puisqu'il établit un rapport entre la dette à rembourser et la valeur de la production de l'économie de l'Ontario.

Ratio de la dette nette au total des revenus annuels

Le ratio de la dette nette au total des revenus annuels constitue un indicateur du temps qu'il faudrait pour éliminer la dette provinciale si tous les revenus pouvaient y être consacrés. Comme l'indique la Figure 4, le ratio de la dette nette au total des revenus annuels de l'Ontario a été relativement stable de 1999-2000 à 2003-2004, s'établissant à une moyenne de 200 % durant cette période. De 2004-2005 à 2007-2008, on constate un recul constant du ratio qui atteint 147 %, ce qui signifie que, bien que la dette nette de la province soit demeurée stable, les revenus annuels provinciaux ont augmenté. Même si cette tendance positive semble encourageante, on constate dans le Budget de l'Ontario de 2009 qu'à compter de 2008-2009, on prévoit que le ratio de la dette nette au total des revenus annuels augmentera chaque année pour se rétablir à 200 % en 2011-2012. Toutefois, vu les projections révisées du déficit énoncées dans la revue financière de 2009, on prévoit maintenant que le ratio atteindra 238 % d'ici la fin de l'exercice 2011-2012.

Figure 4 : Ratio de la dette nette au total des revenus annuels, 1999-2000–2011-2012

Source des données : Budget de l'Ontario de 2009



Nota : Les projections correspondent aux montants déclarés dans le Budget de l'Ontario de 2009 mais ne tiennent pas compte de l'incidence que les déficits accrus présentés dans la Revue financière de 2009 auront sur le ratio, car la Revue financière ne contient pas de renseignements à ce sujet.

Flexibilité

La flexibilité mesure la capacité d'un gouvernement de modifier le fardeau de sa dette ou sa charge fiscale afin de s'acquitter de ses obligations financières actuelles. L'endettement réduit la flexibilité future dont disposera le gouvernement en cas de conjoncture économique défavorable. De même, l'augmentation des impôts ou des droits imposés par le gouvernement réduit la capacité de celui-ci de faire appel à de telles mesures dans l'avenir puisque l'on approche de la limite de ce que le public veut et peut payer.

Encore une fois, deux indicateurs de cette mesure sont examinés ci-dessous.

Ratio des frais de la dette aux revenus

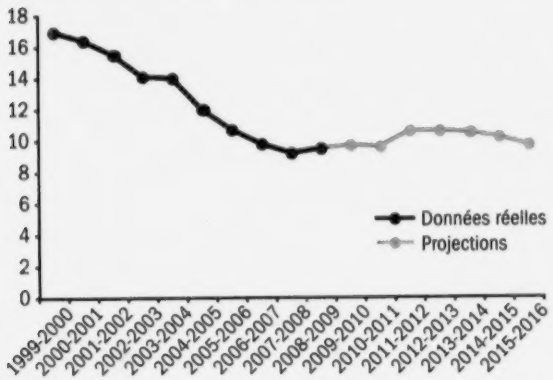
L'augmentation du coût du service de la dette, ou frais d'intérêts, peut toucher directement la quantité et la qualité des programmes et services que le gouvernement est en mesure d'offrir. Plus le gouvernement a besoin des revenus publics pour payer les frais d'intérêts découlant des emprunts qu'il a faits, moins il en reste pour les dépenses de programmes.

Le ratio des frais de la dette aux revenus indique la mesure plus ou moins grande dans laquelle les revenus sont utilisés pour rembourser les emprunts antérieurs.

Comme l'indique la Figure 5, le ratio des frais de la dette au total des revenus de la province diminue

Figure 5 : Ratio des frais de la dette au total des revenus, 1999-2000–2011-2012

Source des données : Budget de l'Ontario de 2009



Nota : Les projections correspondent aux montants déclarés dans le Budget de l'Ontario de 2009 mais ne tiennent pas compte de l'incidence que les déficits accrus présentés dans la Revue financière de 2009 auront sur le ratio, car la Revue financière ne contient pas de renseignements à ce sujet.

constamment depuis dix ans, même lorsque la dette nette de la province augmente. En fait, en dépit de l'augmentation notable de la dette nette prévue au cours des prochaines années, le ratio projeté demeure très inférieur à ce qu'il était au début des années 2000 à cause de la tendance à la hausse du revenu et de taux d'intérêt projetés inférieurs. Selon les détails relatifs aux revenus et aux dépenses projetés présentés dans le Budget de l'Ontario de 2009, et selon les chiffres révisés parus dans la Revue financière d'octobre 2009, le ratio devrait demeurer faible jusqu'en 2011-2012, même si l'on prévoit une augmentation par rapport à sa valeur de 2007-2008. Si cet indicateur augmente pendant une période assez longue à cause d'une hausse des emprunts ou des taux d'intérêt, le gouvernement bénéficie d'une moins grande flexibilité à l'égard des dépenses liées à la prestation de programmes à l'intention des citoyens.

Depuis plusieurs années, les taux d'intérêt sont relativement faibles et ont continuellement reculé, atteignant récemment un creux record. Cette situation a permis au gouvernement de maintenir à un niveau relativement stable les frais d'intérêts, même si la valeur totale des emprunts a augmenté.

À la note complémentaire aux états financiers consolidés au 31 mars 2009 intitulée Gestion du risque et instruments financiers dérivés, on peut lire ce qui suit : « En fonction d'instruments financiers portant intérêt à taux flottant dont on disposait à la date du bilan et du refinancement des dettes venant à échéance prévu pour l'exercice à venir, une augmentation de 1 % (100 points de base) des taux d'intérêt entraînerait une hausse de 230 millions de dollars des frais d'intérêt sur la dette. » En d'autres termes, si les taux d'intérêt augmentent, le gouvernement devra débourser davantage pour rembourser sa dette même si celle-ci demeure stable, et il disposera donc d'une flexibilité réduite pour répondre aux besoins futurs des programmes.

Ratio des revenus propres au PIB

Le ratio des revenus propres, qui proviennent principalement des impôts et des droits, au PIB est un indicateur important en ce qu'il montre la part des revenus du gouvernement provenant de l'économie, sous forme d'impôt ou de droits d'utilisation. Si le ratio augmente, le gouvernement pourrait ne pas avoir la marge de manoeuvre nécessaire pour hausser les impôts ou les droits d'utilisation. Selon les projections jusqu'en 2011-2012, le ratio des revenus propres au PIB du gouvernement, stable depuis 2002-2003, demeurera probablement au même niveau; en partant des projections figurant dans le Budget de l'Ontario de 2009, nous estimons que ce ratio s'établira entre 11,7 % et 13 %, soit à une moyenne de 12,3 %. Les projections révisées figurant dans la revue financière d'octobre 2009 permettent de croire que les ratios demeureront dans cette fourchette.

Vulnérabilité

La vulnérabilité se rapporte à la mesure dans laquelle un gouvernement devient dépendant de sources de revenu externes ou est exposé à des risques qui peuvent compromettre sa capacité de s'acquitter de ses obligations au regard de ses engagements de service

envers le public et de ses engagements financiers envers ses créanciers, employés et autres parties. Il s'agit d'une donnée importante sur l'état des finances, en ce qu'elle renseigne sur la dépendance du gouvernement à l'égard de sources de financement sur lesquelles il n'a pas de pouvoir ou d'influence, par exemple le transfert de revenus d'autres paliers de gouvernement. Une vulnérabilité relativement faible permet au gouvernement d'avoir une meilleure emprise sur ses finances.

Ratio des transferts du gouvernement fédéral au total des revenus

Bien qu'aucune projection concernant les revenus après 2011-2012 ne soit publiée, la part des revenus du gouvernement de l'Ontario provenant du gouvernement du Canada s'est accrue au fil du temps. En 2001-2002, 11,7 % des revenus de la province provenaient du gouvernement du Canada; le Budget de l'Ontario 2009 montre que ce pourcentage a augmenté chaque année par la suite, et l'on prévoit qu'il atteindra un sommet de 20,1 % en 2009-2010 pour redescendre légèrement à 19,6 % en 2011-2012. À la consultation des projections révisées publiées dans la revue financière d'octobre 2009, on constate que la part des revenus que le gouvernement de l'Ontario reçoit de la part du gouvernement fédéral est conforme aux projections formulées dans le Budget de l'Ontario de 2009, les ratios s'établissant à 21,2 % en 2009-2010, à 23,1 % en 2010-2011 et à 20,5 % en 2011-2012. Ces chiffres illustrent la dépendance de la province envers le gouvernement du Canada, et montrent que durant la dernière décennie, la vulnérabilité de l'Ontario aux décisions d'Ottawa en matière de finances a augmenté. Le gouvernement fédéral doit lui aussi composer avec des problèmes financiers, et d'éventuelles réductions des paiements de transfert fédéraux pourraient obliger la province à contracter d'autres prêts ou à hausser les impôts ou les droits pour maintenir ses plans de dépenses.

LES DÉFIS À VENIR

Notre analyse indique que l'état des finances de la province s'est généralement amélioré depuis l'exercice 2001-2002. Toutefois, cette tendance se renversera au cours des prochaines années à cause des importants déficits et de l'augmentation de l'endettement prévus. Bien que les indicateurs financiers à la fin de 2011-2012, établis à partir des données du budget de 2009, ne s'écartent pas énormément de leur valeur d'il y a dix ans, les plus récentes projections du gouvernement indiquent qu'il est à prévoir que l'état des finances de la province se détériorera davantage.

Subventions non dépensées

CONTEXTE

Au fil des ans, j'ai exprimé deux préoccupations quant aux pratiques du gouvernement en ce qui a trait aux dépenses de fin d'exercice.

La première concerne le fait que le gouvernement dépense des centaines de millions de dollars et même des milliards de dollars en fin d'exercice pour financer les activités de périodes ultérieures, tout en comptabilisant de telles subventions comme des dépenses en cours d'exercice dans ses états financiers consolidés. Cette présentation comptable pourrait laisser croire que ces fonds ont été consacrés à la prestation de programmes et de services durant l'exercice, alors qu'en réalité, peu ou pas de services n'ont été offerts, et le public en a peu ou pas profité. J'ai toutefois reconnu que la comptabilisation de tels transferts comme des dépenses était conforme aux normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public.

Ma deuxième préoccupation se rapporte au relâchement des mécanismes de contrôle habituels des transferts effectués au moyen de ces subventions de fin d'exercice; de fait, le gouvernement, pour satisfaire aux critères comptables pour la constatation immédiate des charges liées à ces transferts,

a souvent éliminé ou réduit considérablement les conditions en vertu desquelles de telles subventions étaient remises aux bénéficiaires. L'an dernier, j'ai cependant souligné avec plaisir que grâce à ma collaboration avec le Ministère, un certain nombre de mesures de responsabilisation et de contrôle applicables aux transferts de fin d'exercice ont été établies, ce qui répond à bon nombre de mes préoccupations à cet égard.

DÉPENSES ET TRANSFERTS DE FIN D'EXERCICE EN 2007-2008

Subventions de fin d'exercice

Dans mon dernier rapport annuel, j'ai aussi exprimé des préoccupations à propos de la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario* (la Loi dans la présente section). Ma principale préoccupation concerne le fait que, grâce à cette Loi, le gouvernement s'est octroyé le pouvoir de déterminer comment les transactions sont comptabilisées dans les états financiers consolidés de la province. Je suis plutôt d'avis que ce sont les normes comptables généralement reconnues qui devraient déterminer comment les transactions sont comptabilisées, et non la législation. J'ai précisé que le Bureau du vérificateur général n'appuyait pas le recours aux dispositions législatives pour contourner les normes comptables généralement reconnues.

En 2007-2008, le gouvernement a transféré un montant supplémentaire de 1,1 milliard de dollars aux administrations municipales en vertu de la Loi, aux fins de financement des investissements dans les infrastructures. Le gouvernement a annoncé et engagé les transferts proposés avant le 31 mars 2008, ce qui fait que les transactions ont pu être consignées comme des dépenses effectuées durant l'exercice 2007-2008. Les fonds ont en fait été transférés après le dépôt des Comptes publics 2007-2008 à la fin d'août 2008.

En règle générale, les administrations municipales avaient le pouvoir de décider de l'affectation de ces fonds à leurs projets d'infrastructure prioritaires. Les transferts étaient assujettis à diverses dispositions en matière de reddition de comptes, notamment : l'obligation de faire rapport au plus tard le 31 mars de chaque année, jusqu'à ce que les fonds soient entièrement dépensés, sur la façon dont l'argent a été utilisé; le droit de la province de faire vérifier de manière indépendante les dépenses faites par la municipalité; le droit de la province de recouvrer les fonds qui n'ont pas été utilisés aux fins prévues.

En sus du montant de 1,1 milliard de dollars transféré aux administrations municipales aux termes de la Loi, les dépenses de 2007-2008 comprenaient une somme de 1,9 milliard de dollars en subventions de fin d'exercice remises à un certain nombre d'autres bénéficiaires de paiements de transfert. Ces subventions comprenaient entre autres un montant de 400 millions de dollars aux collectivités de la périphérie de Toronto pour les routes et les ponts, un montant de 200 millions de dollars aux universités pour l'entretien et la réfection de leurs installations, et un montant de 100 millions de dollars en paiements de transfert pour l'infrastructure de logement social. Des dispositions en matière de reddition de comptes comparables à celles qui s'appliquaient aux transferts effectués en vertu de la Loi accompagnaient aussi ces subventions.

Subventions non dépensées

Dans son budget de 2009, le gouvernement a annoncé qu'il entendait faire des investissements importants au cours des deux prochaines années pour stimuler l'économie de la province. Il prévoyait entre autres consacrer quelque 32,5 milliards de dollars à des projets d'infrastructure. Il a souligné que ces dépenses de stimulation devaient non seulement être d'envergure, mais aussi contribuer à relancer la croissance. Le gouvernement a mentionné que, pour être efficaces, les subventions devraient servir à appuyer des projets dont la mise en oeuvre peut se faire rapidement. En d'autres termes, les fonds ne doivent pas demeurer dans les

comptes bancaires des bénéficiaires d'un paiement de transfert pendant une période prolongée.

Compte tenu de l'importance notable des dépenses de stimulation que le gouvernement prévoit faire au cours des deux prochaines années, il existe sans aucun doute un risque qu'une partie des fonds prévus ne soient pas dépensés de manière rentable. En outre, des économistes et d'autres universitaires ont récemment exprimé des préoccupations quant au fait que, en dépit des engagements du gouvernement en matière de dépenses de stimulation, beaucoup de projets seront lents à démarrer et que les investissements réels pourraient ne pas être faits avant plusieurs années. Dans de tels cas, les « effets de stimulation » ne se feront pas sentir non plus avant plusieurs années. Comme le montrent les exemples suivants relatifs aux investissements réalisés à la fin du dernier exercice, ces préoccupations sont fondées.

À l'occasion de la vérification des comptes publics 2008-2009, le Bureau du vérificateur général a constaté qu'une bonne partie du montant de 1,1 milliard de dollars au titre des dépenses d'infrastructure versé aux administrations municipales aux termes de la Loi n'a pas été dépensée.

Conformément aux normes du CCSP, les montants transférés aux administrations municipales en vertu de la Loi ont été constatés comme des dépenses de la province en 2007-2008. Les fonds remis à 25 des 445 municipalités touchées, qui représentent plus de 70 % des transferts au titre de la Loi, ont fait l'objet d'un examen visant à déterminer les montants utilisés au 31 mars 2009, soit environ six mois après le transfert. Les constatations suivantes ressortent de cet examen :

- Seulement deux des 25 municipalités avaient dépensé la totalité des fonds reçus, soit au total 22 millions de dollars. Quinze municipalités n'avaient pas du tout utilisé les quelque 330 millions de dollars reçus.
- Sept municipalités avaient dépensé seulement une petite partie des subventions reçues; par exemple, une municipalité avait dépensé seulement 141 000 $, soit moins de 0,2 % des 77,3 millions de dollars qu'elle a reçus; une autre avait dépensé environ 17 000 $, soit moins de 0,1 % de ses 20,2 millions de dollars; une autre encore avait dépensé 390 000 $, soit 3,8 % des 10,3 millions de dollars reçus. Au total, ces sept municipalités avaient dépensé seulement 10,8 millions de dollars, soit environ 6 % du montant total des subventions reçues, qui s'élève à plus de 180 millions de dollars.
- Une municipalité a obtenu l'autorisation d'utiliser sa subvention de 238 millions de dollars pour rembourser une dette relative à des immobilisations.

Au moment où l'examen a été effectué, 390 des 445 municipalités avaient fait rapport des montants des fonds utilisés au 31 mars 2009. Abstraction faite du montant de 238 millions de dollars utilisé par une municipalité pour rembourser une dette, ces rapports montrent que seulement 56 millions des 910 millions de dollars restants transférés aux municipalités en vertu de la Loi, soit 6,2 % du total, ont été dépensés. Le Ministère a expliqué que bon nombre de municipalités n'avaient pas utilisé les fonds reçus au 31 mars 2009 parce que le moment n'était pas bien choisi pour entreprendre de tels travaux de construction. En outre, beaucoup de municipalités attendaient de voir si les fonds fournis en vertu de la Loi pourraient être utilisés aux fins de la participation des municipalités aux fonds de stimulation fédéraux disponibles.

En résumé, bien qu'un montant de 1,1 milliard de dollars ait été imputé aux dépenses de l'exercice 2007-2008, seule une fraction des investissements dans les infrastructures ont été réalisés.

En ce qui concerne le montant de 1,9 milliard de dollars en subventions de fin d'exercice, sept des transferts les plus importants, totalisant 1,4 milliard de dollars, soit environ 75 % du montant total, ont fait l'objet d'un examen; les résultats montrent qu'environ 315 millions de dollars, soit seulement 22 % des fonds, ont été dépensés avant la fin de l'exercice 2008-2009.

Amélioration de la responsabilisation

La reddition de comptes au public à propos des transferts importants de fin d'exercice et des fonds relatifs aux mesures de stimulation futures qui seront dépensés sur une période couvrant plusieurs années pourrait être améliorée si le gouvernement rendait publiquement compte de l'état des fonds qu'il a versés. Ces renseignements pourraient être présentés dans le rapport annuel de la province, afin d'indiquer clairement la mesure dans laquelle les fonds transférés ont réellement été investis dans les infrastructures.

Depuis 2003, l'investissement dans l'infrastructure est une priorité du gouvernement. Les investissements dans l'infrastructure sont faits dans tous les secteurs importants, dont les routes et les transports en commun, l'environnement, la santé, l'éducation, la culture, le tourisme, les sports et loisirs, et le logement social. Dans le cadre des initiatives de stimulation économique annoncées dans le budget de 2009, le gouvernement de l'Ontario appuie non seulement les investissements à long terme dans l'infrastructure, mais aussi les projets à démarrage rapide qui aideront à maximiser l'efficacité des investissements. Des 32,5 milliards de dollars qu'on prévoit d'investir dans l'infrastructure au cours des deux prochaines années, 6,9 milliards sont des dépenses fédérales-provinciales à court terme visant à stimuler l'économie. Ces fonds ont été distribués suivant un processus de demande et l'un des principaux critères de sélection était l'attestation, par les demandeurs, qu'ils pouvaient achever les travaux avant le 31 mars 2011. Les gouvernements fédéral et provincial ont distribué environ 75 % des fonds de stimulation jusqu'ici et, comme l'indiquait le document Perspectives économiques et revue financière en date du 22 octobre 2009, plus de 650 nouveaux projets de construction sont déjà en cours. De nombreuses municipalités attendaient de recevoir des allocations fédérales-provinciales de stimulation de l'infrastructure avant d'affecter les fonds qui leur revenaient aux termes de la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario* à des projets d'optimisation des ressources. Comme l'annonçait le document Perspectives économiques et revue financière de 2009, le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure créera un site Web consacré à la revitalisation de l'infrastructure de l'Ontario qui permettra aux Ontariennes et Ontariens d'accéder à une liste des projets d'infrastructure en cours dans leurs collectivités et d'en suivre l'avancement. Cette initiative s'inscrit dans le cadre des efforts déployés par le gouvernement pour améliorer la transparence et la responsabilité des rapports publics.

Principaux enjeux comptables

C'est le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public qui établit les objectifs des états financiers du gouvernement. Le premier et le plus fondamental de ces objectifs est le suivant : « Les états financiers doivent présenter un compte rendu global de la nature et de l'étendue des activités et des ressources financières qui sont sous le contrôle du gouvernement, y compris celles qui ont trait aux activités des organismes publics et des sociétés d'État. »

Pour atteindre cet objectif, le gouvernement de l'Ontario inclut dans ses états financiers annuels, selon un processus de consolidation, la situation financière et les états des résultats de plus de 300 de ses sociétés et organismes les plus importants. Cela comprend ses sept entreprises publiques, dont Ontario Power Generation, la Société des loteries et des jeux de l'Ontario et la Régie des alcools de l'Ontario, 47 autres organismes publics, comme la Société financière de l'industrie de l'électricité de

l'Ontario, Place de l'Ontario, et le Musée royal de l'Ontario, ainsi que les 153 hôpitaux publics, les 103 conseils scolaires et administrations scolaires locales et les 24 collèges du secteur parapublic.

Il existe cependant à l'heure actuelle cinq entités provinciales considérées comme des fiducies, et qui par conséquent ne sont pas incluses dans les bilans financiers de la province. Les actifs, les passifs, les recettes et les dépenses de ces entités ne font donc pas partie des états financiers consolidés du gouvernement. La dégradation de l'état des finances de deux de ces entités – la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail et le Fonds de garantie des prestations de retraite – soulève toutefois des préoccupations, et il conviendrait peut-être de revoir la pertinence de leur exclusion.

COMMISSION DE LA SÉCURITÉ PROFESSIONNELLE ET DE L'ASSURANCE CONTRE LES ACCIDENTS DU TRAVAIL

Le Bureau du vérificateur général a entrepris cette année un examen de la dette non provisionnée de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT). Les résultats de cet examen sont exposés au chapitre 3 du présent rapport annuel. L'examen a permis d'obtenir des renseignements sur la récente hausse notable de la dette non provisionnée de l'organisme, sur les facteurs contribuant à cette croissance, et sur les mesures prises par l'organisme pour la freiner. Au 31 décembre 2008, la dette non provisionnée de la CSPAAT s'établissait à 11,5 milliards de dollars – soit une hausse de 3,4 milliards de dollars, ou 42 %, par rapport à la dette non provisionnée de 8,1 milliards de dollars enregistrée un an plus tôt. La CSPAAT prévoit que cette dette continuera de s'accroître au cours des prochaines années.

En règle générale, les fiducies sont exclues des bilans financiers de la province, celle-ci n'ayant pas accès aux actifs des fiducies et n'ayant aucune responsabilité à l'égard de leurs passifs. Toutefois, compte tenu de la situation de la dette non provisionnée de la CSPAAT, nous estimons qu'il conviendrait de réexaminer la pertinence de l'exclusion de l'organisme du périmètre comptable du gouvernement. L'inclusion de la CSPAAT dans les déclarations financières du gouvernement aurait des répercussions considérables sur ses états financiers. Au 31 mars 2009, l'état de la situation financière de l'Ontario indiquait des passifs provinciaux totalisant 196,6 milliards de dollars. Ces éléments de passif étaient compensés par des actifs d'environ 83,4 milliards de dollars, ce qui donne un déficit accumulé provincial de 113,2 milliards de dollars. Au 31 décembre 2008, la CSPAAT déclarait des passifs de 24,7 milliards de dollars, compensés par des actifs de 13,2 milliards de dollars, ce qui représente une dette nette non provisionnée de 11,5 milliards de dollars. En conséquence, si les activités de la CSPAAT étaient incluses dans les états financiers de la province, le déficit accumulé déclaré de l'Ontario serait de plus de 10 % supérieur.

L'inclusion de la CSPAAT aurait des répercussions encore plus importantes sur l'état des résultats de la province, dans lequel figure le total des revenus et des dépenses du gouvernement pour l'exercice visé, et qui fait donc état du déficit ou de l'excédent de la province pour cet exercice. Le gouvernement a déclaré un excédent de 600 millions de dollars en 2007-2008, et un déficit de 6,4 milliards de dollars en 2008-2009. Toutefois, la CSPAAT, dont les résultats sont exclus des résultats attendus de la province, a enregistré une perte de 2,1 milliards de dollars en 2007 et une autre perte de 3,4 milliards de dollars en 2008. En conséquence, l'inclusion de la CSPAAT aurait eu une incidence notable sur les résultats déclarés du gouvernement.

Contrôle de la CSPAAT par le gouvernement

Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) définit les principes et les critères que les administrations publiques et les vérificateurs doivent utiliser pour déterminer quelles transactions et ressources financières doivent être incluses dans les états financiers gouvernementaux. Le principal

critère d'inclusion est que « le périmètre comptable d'un gouvernement doit englober les organismes qui sont sous le contrôle du gouvernement ».

En conséquence, la première question qu'il faut se poser, c'est si le gouvernement de l'Ontario contrôle la CSPAAT.

Selon le CCSP, le contrôle s'entend du « pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un autre organisme ». Il n'est pas nécessaire que ce pouvoir soit exercé, car « le contrôle existe du fait [que le gouvernement] a la capacité de l'exercer ». L'existence de ce contrôle est une question de fait qui doit être déterminée en fonction des circonstances particulières de chaque cas, ce qui exige une évaluation de la teneur de la relation entre le gouvernement et l'organisme, ainsi que l'exercice d'un jugement professionnel. Le CCSP définit un certain nombre d'indicateurs de contrôle qui devraient être pris en compte, en précisant que « c'est la prépondérance de la preuve qu'il faut apprécier pour déterminer si un gouvernement contrôle ou non un organisme ».

Ces indicateurs de contrôle se divisent en deux catégories : ceux qui fournissent « une preuve plus convaincante de l'existence du contrôle » et ceux qui « peuvent fournir une preuve de l'existence du contrôle ». La Figure 6 résume notre évaluation de la CSPAAT au regard de ces deux catégories d'indicateurs. Cette évaluation est largement fondée sur les dispositions de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* (la Loi dans la présente section), qui régit la CSPAAT.

Selon la « prépondérance de la preuve » présentée à la Figure 6, le gouvernement satisfait aux indicateurs du CCSP confirmant le « contrôle » de la CSPAAT. Cependant, le CCSP prévoit une exception à sa règle générale voulant que toutes les entités contrôlées soient incluses dans le périmètre comptable du gouvernement, c'est-à-dire que « les biens détenus en fiducie par un gouvernement ou un organisme public doivent être exclus du périmètre comptable du gouvernement ».

La CSPAAT constitue-t-elle une fiducie?

Le gouvernement de l'Ontario a classifié la CSPAAT comme une fiducie assujettie à cette exception. En conséquence, la deuxième question qu'il faut se poser est si la CSPAAT constitue effectivement une fiducie. Bien que les normes du CCSP fournissent certaines lignes directrices pour faciliter la détermination de la pertinence de cette classification pour des organismes gouvernementaux spécifiques, ces lignes directrices sont assez limitées. Elles donnent simplement la définition suivante : « Les biens en fiducie sont définis comme étant des biens confiés à un fiduciaire qui doit les administrer selon les dispositions contractuelles ou légales applicables. Dans une fiducie, le fiduciaire détient et administre les biens au profit du bénéficiaire, et au nom de celui-ci. »

Outre cette définition plutôt légaliste, les observations du CCSP à propos des fiducies se limitent par la suite à quelques paragraphes. On précise notamment ce qui suit :

> « Pour satisfaire à la définition [ ], il faut que les biens confiés au gouvernement ou à l'organisme public, agissant en qualité de fiduciaire, soient transmis dans le but de remplir un objectif précis défini par le donateur des biens transmis. Le gouvernement ou l'organisme public ne fait qu'administrer les biens en conformité avec les conditions définies dans le contrat de fiducie et n'a pas le pouvoir de modifier les conditions stipulées dans le contrat. »

En outre, le CCSP indique qu'« on emploie souvent en anglais le terme 'trust' pour désigner des biens affectés à une fin particulière dans le cadre d'une politique gouvernementale sans qu'il existe réellement d'obligation fiduciaire. Ces biens constituent des fonds spéciaux qui sont compris dans le périmètre comptable du gouvernement et pris en compte dans la consolidation. »

Outre ces lignes directrices, nous avons examiné les caractéristiques des fiducies privées et publiques

Figure 6 : Analyse visant à déterminer si, aux termes des définitions du CCSP, le gouvernement contrôle la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Indicateurs de contrôle du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public	Analyse	Conclusion
Le gouvernement a le pouvoir de nommer ou de révoquer unilatéralement une majorité des membres du conseil de direction de l'organisme.	Le gouvernement nomme tous les membres de la CSPAAT, y compris son président, conformément au paragraphe 162(1) de la Loi.	Indicateur satisfait
Le gouvernement peut disposer en permanence des actifs de l'organisme ou a la capacité de décider en permanence de l'utilisation de ces actifs, ou il est responsable en permanence des pertes.	Le gouvernement ne dispose pas en permanence des actifs de la CSPAAT. En effet, le plus clair des actifs de l'organisme est contenu dans une caisse d'assurance qui sert à verser des prestations aux travailleurs blessés. Toutefois, la Loi habilite le gouvernement à décider de l'usage continu que la CSPAAT fera de ses actifs pour atteindre les objectifs fixés par la Loi. L'article 167 est celui qui traite le plus directement de la question. • Le paragraphe 167(1) de la Loi se lit comme il suit : « Le ministre peut émettre des directives en matière de politiques, qui ont été approuvées par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur des questions se rattachant à l'exercice par la Commission des pouvoirs et des fonctions que lui confère la présente loi. » • Le paragraphe 167(2) exige en ces termes que la Commission applique les directives précitées en matière de politiques : « Lorsqu'elle exerce les pouvoirs ou les fonctions que lui confère la présente Loi, la Commission respecte toute directive en matière de politiques ayant trait à cet exercice. » La Loi stipule clairement que la CSPAAT doit être entièrement financée à même les primes perçues des employeurs. À ce jour, elle n'a reçu aucun financement de la province. Le paragraphe 96(4) de la Loi stipule ceci : « Si le lieutenant-gouverneur est d'avis que les fonds de la caisse d'assurance ne sont pas suffisants pour satisfaire aux normes visées aux paragraphes (2) et (3), le lieutenant-gouverneur en conseil peut donner à la Commission la directive d'augmenter les primes des employeurs, selon ce qu'il estime nécessaire pour faire en sorte que la caisse satisfasse à ces normes. » Cela dit, la Loi énonce clairement que le gouvernement est le garant de dernier ressort des obligations financières de la CSPAAT, ce dont témoigne l'extrait suivant de l'article 100 : « Les règles suivantes s'appliquent s'il n'y a pas assez de fonds dans la caisse d'assurance pour faire les versements exigés au fur et à mesure qu'ils deviennent exigibles [...] : [...] le lieutenant-gouverneur en conseil peut décréter qu'une avance soit consentie à la Commission sur le Trésor aux fins des versements. » Compte tenu de l'importance de la dette récente non provisionnée de la CSPAAT, à notre avis, il n'est plus certain que le « garant de dernier ressort » n'aura pas à intervenir. La province semble également sensible à la question car, traitant de la responsabilité à l'égard du passif non capitalisé des fiducies, les états financiers de 2007 énoncent que « des parties externes en sont responsables », tandis que ceux de 2008 stipulent qu'il « devra être acquitté par des parties externes ». Comme nous le mentionnions dans notre examen de la dette non provisionnée de la CSPAAT au chapitre 3, le gouvernement intervient effectivement dans l'établissement des taux de prime des employeurs et du niveau des prestations à verser. Les actes du gouvernement peuvent donc modifier sensiblement les résultats de fonctionnement annuels de la CSPAAT et le montant de sa dette non provisionnée.	Indicateur satisfait

Indicateurs de contrôle du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public	Analyse	Conclusion
Le gouvernement détient la majorité des actions avec droit de vote lui donnant le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives de l'organisme.	Comme il est mentionné ci-dessus, le gouvernement nomme le président du conseil, le président-directeur général et tous les administrateurs de la CSPAAT. De plus, comme nous le mentionnions déjà, le paragraphe 167(1) de la Loi confère au ministre de vastes pouvoirs lui permettant de donner des directives à la CSPAAT, et celle-ci est tenue par la Loi de s'y conformer. Les deux pouvoirs conjugués répondent au concept de l'« action préférentielle », défini comme il suit par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public : « des pouvoirs ou des droits déterminés excédant ceux qui seraient normalement associés à la participation du détenteur ou à sa représentation au conseil de direction ».	Indicateur satisfait
Le gouvernement a le pouvoir unilatéral de dissoudre l'organisme et, de ce fait, de disposer de ses actifs, ce qui, le cas échéant, le rend responsable des obligations de l'organisme.	La Commission des accidents du travail (CAT) et la CSPAAT qui lui a succédé ont toutes deux été établies par l'adoption de mesures législatives. Au contraire de certaines autres entités dont les comptes sont consolidés dans les états financiers du gouvernement, par exemple de nombreux hôpitaux publics de l'Ontario, la CSPAAT n'a pas été établie par une partie externe, et aucune partie externe n'a de participation majoritaire ou minoritaire dans la CSPAAT. Comme celle-ci a été établie uniquement par le gouvernement de l'Ontario et a l'obligation de lui rendre des comptes, et malgré l'improbabilité de la chose, le gouvernement a toute discrétion pour la dissoudre. Le critère du contrôle énonce clairement que le gouvernement doit simplement posséder le pouvoir de dissolution et n'impose pas d'évaluation de son exercice éventuel.	Indicateur satisfait
Le gouvernement participe de façon significative au processus de nomination des membres du conseil de direction de l'organisme en nommant une majorité de ses membres parmi une liste de personnes fournie par des tiers ou en intervenant autrement dans la nomination ou la révocation d'un nombre significatif de membres.	Comme il est mentionné ci-dessus, le gouvernement nomme la totalité des membres du conseil de direction de la CSPAAT en vertu du paragraphe 162 (1).	Indicateur satisfait
Le gouvernement peut nommer ou révoquer le directeur général ou d'autres membres clés du personnel.	Le gouvernement nomme le président de la CSPAAT aux termes du paragraphe 162(1)b).	Indicateur satisfait
Le gouvernement définit ou peut modifier au besoin la mission ou le mandat de l'organisme.	Le gouvernement peut modifier la législation qui sous-tend la CSPAAT. À témoin, il a foncièrement remanié la *Loi sur les accidents du travail* en 1987, notamment en modifiant la mission et le mandat de l'organisme et en changeant le nom de la CAT.	Indicateur satisfait
Le gouvernement approuve les plans d'affaires ou les budgets de l'organisme et exige que des modifications soient apportées, globalement ou poste par poste.	Nulle disposition de la Loi ne traite directement du pouvoir qu'a le gouvernement d'approuver les plans d'affaires ou les budgets de la CSPAAT. Cependant, tel qu'il a été mentionné déjà, la CSPAAT doit se conformer, en vertu de l'article 167, à toutes directives en matière de politiques émises par le gouvernement. L'article confère au gouvernement un pouvoir suffisant pour diriger tout aspect de l'activité de la CSPAAT, notamment pour déterminer les particularités de sa stratégie d'affaires ou de ses projets de dépenses.	Indicateur satisfait

Figure 6 : Analyse visant à déterminer si, aux termes des définitions du CCSP, le gouvernement contrôle la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Indicateurs de contrôle du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public	Analyse	Conclusion
Le gouvernement a le pouvoir de nommer ou de révoquer unilatéralement une majorité des membres du conseil de direction de l'organisme.	Le gouvernement nomme tous les membres de la CSPAAT, y compris son président, conformément au paragraphe 162(1) de la Loi.	Indicateur satisfait
Le gouvernement peut disposer en permanence des actifs de l'organisme ou a la capacité de décider en permanence de l'utilisation de ces actifs, ou il est responsable en permanence des pertes.	Le gouvernement ne dispose pas en permanence des actifs de la CSPAAT. En effet, le plus clair des actifs de l'organisme est contenu dans une caisse d'assurance qui sert à verser des prestations aux travailleurs blessés. Toutefois, la Loi habilite le gouvernement à décider de l'usage continu que la CSPAAT fera de ses actifs pour atteindre les objectifs fixés par la Loi. L'article 167 est celui qui traite le plus directement de la question. • Le paragraphe 167(1) de la Loi se lit comme il suit : « Le ministre peut émettre des directives en matière de politiques, qui ont été approuvées par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur des questions se rattachant à l'exercice par la Commission des pouvoirs et des fonctions que lui confère la présente loi. » • Le paragraphe 167(2) exige en ces termes que la Commission applique les directives précitées en matière de politiques : « Lorsqu'elle exerce les pouvoirs ou les fonctions que lui confère la présente Loi, la Commission respecte toute directive en matière de politiques ayant trait à cet exercice. » La Loi stipule clairement que la CSPAAT doit être entièrement financée à même les primes perçues des employeurs. À ce jour, elle n'a reçu aucun financement de la province. Le paragraphe 96(4) de la Loi stipule ceci : « Si le lieutenant-gouverneur est d'avis que les fonds de la caisse d'assurance ne sont pas suffisants pour satisfaire aux normes visées aux paragraphes (2) et (3), le lieutenant-gouverneur en conseil peut donner à la Commission la directive d'augmenter les primes des employeurs, selon ce qu'il estime nécessaire pour faire en sorte que la caisse satisfasse à ces normes. » Cela dit, la Loi énonce clairement que le gouvernement est le garant de dernier ressort des obligations financières de la CSPAAT, ce dont témoigne l'extrait suivant de l'article 100 : « Les règles suivantes s'appliquent s'il n'y a pas assez de fonds dans la caisse d'assurance pour faire les versements exigés au fur et à mesure qu'ils deviennent exigibles [...] : [...] le lieutenant-gouverneur en conseil peut décréter qu'une avance soit consentie à la Commission sur le Trésor aux fins des versements. » Compte tenu de l'importance de la dette récente non provisionnée de la CSPAAT, à notre avis, il n'est plus certain que le « garant de dernier ressort » n'aura pas à intervenir. La province semble également sensible à la question car, traitant de la responsabilité à l'égard du passif non capitalisé des fiducies, les états financiers de 2007 énoncent que « des parties externes en sont responsables », tandis que ceux de 2008 stipulent qu'il « devra être acquitté par des parties externes ». Comme nous le mentionnions dans notre examen de la dette non provisionnée de la CSPAAT au chapitre 3, le gouvernement intervient effectivement dans l'établissement des taux de prime des employeurs et du niveau des prestations à verser. Les actes du gouvernement peuvent donc modifier sensiblement les résultats de fonctionnement annuels de la CSPAAT et le montant de sa dette non provisionnée.	Indicateur satisfait

Indicateurs de contrôle du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public	Analyse	Conclusion
Le gouvernement détient la majorité des actions avec droit de vote lui donnant le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives de l'organisme.	Comme il est mentionné ci-dessus, le gouvernement nomme le président du conseil, le président-directeur général et tous les administrateurs de la CSPAAT. De plus, comme nous le mentionnions déjà, le paragraphe 167(1) de la Loi confère au ministre de vastes pouvoirs lui permettant de donner des directives à la CSPAAT, et celle-ci est tenue par la Loi de s'y conformer. Les deux pouvoirs conjugués répondent au concept de l'« action préférentielle », défini comme il suit par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public : « des pouvoirs ou des droits déterminés excédant ceux qui seraient normalement associés à la participation du détenteur ou à sa représentation au conseil de direction ».	Indicateur satisfait
Le gouvernement a le pouvoir unilatéral de dissoudre l'organisme et, de ce fait, de disposer de ses actifs, ce qui, le cas échéant, le rend responsable des obligations de l'organisme.	La Commission des accidents du travail (CAT) et la CSPAAT qui lui a succédé ont toutes deux été établies par l'adoption de mesures législatives. Au contraire de certaines autres entités dont les comptes sont consolidés dans les états financiers du gouvernement, par exemple de nombreux hôpitaux publics de l'Ontario, la CSPAAT n'a pas été établie par une partie externe, et aucune partie externe n'a de participation majoritaire ou minoritaire dans la CSPAAT. Comme celle-ci a été établie uniquement par le gouvernement de l'Ontario et a l'obligation de lui rendre des comptes, et malgré l'improbabilité de la chose, le gouvernement a toute discrétion pour la dissoudre. Le critère du contrôle énonce clairement que le gouvernement doit simplement posséder le pouvoir de dissolution et n'impose pas d'évaluation de son exercice éventuel.	Indicateur satisfait
II. Autres indicateurs		
Le gouvernement participe de façon significative au processus de nomination des membres du conseil de direction de l'organisme en nommant une majorité de ses membres parmi une liste de personnes fournie par des tiers ou en intervenant autrement dans la nomination ou la révocation d'un nombre significatif de membres.	Comme il est mentionné ci-dessus, le gouvernement nomme la totalité des membres du conseil de direction de la CSPAAT en vertu du paragraphe 162 (1).	Indicateur satisfait
Le gouvernement peut nommer ou révoquer le directeur général ou d'autres membres clés du personnel.	Le gouvernement nomme le président de la CSPAAT aux termes du paragraphe 162(1)b).	Indicateur satisfait
Le gouvernement définit ou peut modifier au besoin la mission ou le mandat de l'organisme.	Le gouvernement peut modifier la législation qui sous-tend la CSPAAT. À témoin, il a foncièrement remanié la *Loi sur les accidents du travail* en 1987, notamment en modifiant la mission et le mandat de l'organisme et en changeant le nom de la CAT.	Indicateur satisfait
Le gouvernement approuve les plans d'affaires ou les budgets de l'organisme et exige que des modifications soient apportées, globalement ou poste par poste.	Nulle disposition de la Loi ne traite directement du pouvoir qu'a le gouvernement d'approuver les plans d'affaires ou les budgets de la CSPAAT. Cependant, tel qu'il a été mentionné déjà, la CSPAAT doit se conformer, en vertu de l'article 167, à toutes directives en matière de politiques émises par le gouvernement. L'article confère au gouvernement un pouvoir suffisant pour diriger tout aspect de l'activité de la CSPAAT, notamment pour déterminer les particularités de sa stratégie d'affaires ou de ses projets de dépenses.	Indicateur satisfait

Indicateurs de contrôle du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public	Analyse	Conclusion
Le gouvernement définit des limites en matière d'emprunts ou de placements ou apporte des restrictions aux placements que peut effectuer l'organisme.	Le paragraphe 97(4) limite les investissements de la CSPAAT à ceux qu'autorise la *Loi sur les régimes de retraite*, une autre loi provinciale. Aux termes de l'article 166, la CSPAAT et le ministre doivent conclure un protocole d'entente qui énonce obligatoirement l'exigence suivante : « La Commission remet au ministre un énoncé annuel de ses politiques et objectifs en matière de placement. » Le gouvernement est également habilité à limiter davantage à tout moment les investissements de la CSPAAT en invoquant l'article 167, qui l'autorise à émettre à l'organisme des directives en matière de politiques.	Indicateur satisfait
Le gouvernement définit ou peut modifier les politiques de gestion de l'organisme, par exemple celles ayant trait à la comptabilité, aux ressources humaines, à la rémunération, aux négociations collectives et à l'affectation des ressources.	Jusque-ici, le gouvernement a permis à la CSPAAT d'établir ses propres politiques administratives internes. Toutefois, la Loi habilite le gouvernement à influer sur les politiques, à son gré. Rappelons de nouveau le libellé du paragraphe 167(1) : « Le ministre peut émettre des directives en matière de politiques qui ont été approuvées par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur des questions se rattachant à l'exercice par la Commission des pouvoirs et des fonctions que lui confère la présente loi. » Le paragraphe précité est suffisamment large pour englober toutes les politiques de gestion de la CSPAAT, par exemple les politiques sur les pratiques comptables et la rémunération des employés. Les exigences relatives au protocole d'entente prévu par l'article 166 constituent un autre mécanisme législatif dont le gouvernement peut se prévaloir pour établir ou modifier les politiques de gestion de la CSPAAT, ce qu'il fait effectivement. S'agissant de questions administratives, le paragraphe 131(1) énonce, notamment, ce qui suit : « Avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, [la Commission] peut établir des règles relativement à sa pratique et à sa procédure. »	Indicateur satisfait

et déterminé leurs points communs avec la CSPAAT. Cette dernière ne fonctionne pas comme une fiducie. L'une des caractéristiques de presque toutes les fiducies est l'absence de risque d'entreprise d'envergure. Les biens confiés aux fiducies le sont presque toujours pour une période déterminée et à des fins de transmission éventuelle dans des circonstances prédéterminées à un ou plusieurs bénéficiaires connus et nommés par le donateur. La fiducie gère les biens qui lui sont confiés jusqu'à ce que les conditions de transmission précisées par le donateur se réalisent. En conséquence, pour chaque actif d'envergure détenu par une fiducie, un passif de contrepartie équivalent est établi envers un ou des bénéficiaires particuliers. Étant donné le caractère compensateur des actifs et des passifs des fiducies, l'exclusion d'une fiducie administrée par un gouvernement des états financiers est sensée, puisque l'inclusion d'une telle entité ne ferait qu'encombrer les états de données superflues des deux côtés du bilan, peu utiles pour évaluer la situation financière du gouvernement.

Le Bureau du Tuteur et curateur public est sans doute le meilleur exemple d'une fiducie administrée par la province. Ce bureau du gouvernement assure la gestion des actifs des personnes incapables de gérer leurs finances et des successions de personnes qui meurent sans héritier adulte. Il gère aussi les avoirs appartenant à des mineurs jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la majorité, et administre les biens des sociétés dissoutes. Enfin, il est le dépositaire de toutes les sommes d'argent, hypothèques et valeurs mobilières consignées à la Cour supérieure de justice en attente de la décision du tribunal. Au 31 mars 2009, l'organisme détenait des actifs et des passifs de contrepartie totalisant quelque

1,3 milliard de dollars. Ces éléments ont été exclus comme il se doit de l'état consolidé de la situation financière de la province.

Une autre des exigences clés du CCSP est que pour être considéré comme étant en fiducie, le bien doit « remplir un objectif précis défini par le donateur » et que le gouvernement, à titre de fiduciaire, ne doit pas « [avoir] le pouvoir de modifier les conditions stipulées dans le contrat ». En fait, le gouvernement de l'Ontario a le pouvoir, qu'il exerce de temps à autre, de modifier notamment les prestations versées aux « bénéficiaires » de la CSPAAT.

Compte tenu surtout de la récente augmentation notable de la dette non provisionnée, nous sommes de plus en plus convaincus que le gouvernement exploite une société d'assurance par l'entremise de la CSPAAT, plutôt qu'une société de fiducie. Dans ce cas, le gouvernement est assujetti aux mêmes risques que les propriétaires d'une société d'assurance. Comme les sociétés d'assurance, la CSPAAT impute et perçoit des primes établies en fonction de ses projections actuarielles des sinistres futurs prévus. Ces projections tiennent compte des statistiques de sinistres passés et des prévisions de la direction en ce qui concerne l'avenir. Ces primes ne sont donc pas conservées en vue d'être transmises à un bénéficiaire nommé par le donateur. Comme c'est le cas dans toutes les sociétés d'assurance, elles sont plutôt regroupées en fonds d'assurance et investies. Cette opération est associée à des risques importants, puisque les sinistres éventuels qu'il faudra régler à même le fonds d'assurance pourraient être d'une valeur considérablement supérieure à celles des primes perçues et des rendements des placements produits par ces primes. Il est clair que la CSPAAT est exposée à un risque d'entreprise notable du seul fait qu'elle a accumulé à ce jour une dette non provisionnée atteignant 11,5 milliards de dollars et continuant de s'accroître.

Ce qu'il faut retenir, c'est que si la CSPAAT avait fonctionné comme une véritable fiducie, elle n'aurait pas accumulé une dette non provisionnée d'une telle envergure.

Il reste encore un point à éclaircir en ce qui concerne la question de la classification en fiducie. Même si l'on accepte la CSPAAT comme fiducie, il est utile d'examiner les normes comptables touchant les régimes de retraite à prestations déterminées, un autre type de fiducie administré par la plupart des gouvernements. Contrairement aux fiducies comme le Bureau du Tuteur et curateur public, les répondants des régimes de retraite à prestations déterminées sont également assujettis à un risque d'entreprise considérable. Cela s'explique par le fait que ces régimes de retraite ont pour objectif de fournir aux participants des prestations de retraite qui ne sont pas directement ni nécessairement proportionnelles aux cotisations perçues. Les montants que versent ces régimes à prestations déterminées sont généralement calculés selon une formule où interviennent des facteurs comme le salaire moyen de l'employé durant les années qui ont immédiatement précédé son départ à la retraite et le nombre de ses années de service. La valeur des obligations au titre des pensions découlant de l'application de cette formule peut être très différente de la valeur des cotisations perçues au nom de l'employé et des rendements des placements que les administrateurs du régime ont réussi à obtenir à partir des cotisations pendant toute la durée d'emploi du participant.

Pour tenir compte comme il se doit de ces risques d'entreprise, tout en continuant de respecter le fait que les actifs des régimes de retraite sont détenus en fiducie, les normes comptables touchant les régimes de retraite à prestations déterminées exigent que les répondants du régime incluent dans leur état de la situation financière non la totalité des actifs et des passifs du régime, mais plutôt uniquement l'excédent ou le déficit net des régimes dont ils ont la responsabilité. Lorsque les registres du répondant du régime affichent un actif de retraite, cela signifie que les avoirs actuels sont supérieurs aux obligations, alors que des registres affichant un passif de retraite indiquent plutôt que les éléments de passif sont supérieurs aux éléments d'actif.

Le gouvernement de l'Ontario applique ces normes comptables à tous les régimes de retraite à

prestations déterminées dont il est le répondant, les trois principaux étant le Régime de retraite des fonctionnaires, le Régime de retraite du Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario et le Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario. Au 31 mars 2009, la province déclarait dans ses états financiers consolidés que ses passifs de retraite, principalement associés à ces trois régimes, atteignaient 68,1 milliards de dollars. Le gouvernement a en outre déclaré que ces passifs étaient compensés par les actifs des fonds des régimes, par des gains actuariels non amortis et par d'autres ajustements totalisant 72,9 milliards de dollars, ce qui se traduit par une position nette débitrice de 4,8 millions de dollars. Cet actif net de 4,8 milliards de dollars a été inclus comme il se doit avec les autres actifs du gouvernement dans l'état de la situation financière de la province.

Responsabilisation du gouvernement

Aucune autre administration du Canada n'a une Commission des accidents du travail affichant une dette non provisionnée aussi importante. On dit souvent que ce qui est mesuré attire plus l'attention que ce qui ne l'est pas. L'inclusion de la CSPAAT dans le périmètre comptable du gouvernement signifierait que son excédent ou son déficit annuel ferait partie des résultats annuels globaux de la province, qui constituent la principale mesure utilisée par les médias, par le public et par le gouvernement lui-même pour évaluer le rendement financier global. Cela signifierait aussi que la dette non provisionnée de la CSPAAT serait prise en compte dans le déficit accumulé global du gouvernement, une mesure clé de la situation financière de celui-ci. L'exclusion de la CSPAAT pourrait laisser croire que les difficultés financières de l'organisme ne concernent pas le gouvernement. Elle pourrait aussi inciter le gouvernement à ne pas accorder aux difficultés financières de l'organisme l'attention qui leur est due. En conséquence, et indépendamment des arguments comptables procéduraux pour ou contre l'exclusion, l'inclusion de la CSPAAT dans les états financiers consolidés de la province contribuerait à rehausser la responsabilisation et la transparence du gouvernement.

En conclusion, nous estimons que, notamment à cause de la récente augmentation notable de la dette non provisionnée de la CSPAAT, le gouvernement devrait réévaluer formellement sa politique d'exclusion de la CSPAAT des états financiers de la province.

FONDS DE GARANTIE DES PRESTATIONS DE RETRAITE

Le Fonds de garantie des prestations de retraite (le Fonds), établi en 1980 en vertu de la *Loi sur les régimes de retraite* (la Loi dans la présente section), est le seul fonds du genre au Canada. Sa mission est de faire office de garant de dernier recours à l'égard de certaines prestations de retraite lorsqu'un régime à prestations déterminées admissible est liquidé dans les conditions précisées dans la Loi. Le surintendant de la Commission des services financiers de l'Ontario est chargé d'administrer ce fonds.

Le Fonds est financé grâce à des primes imputées aux répondants des régimes de retraite privés. Comme la CSPAAT, le Fonds est classifié comme une fiducie dans les états financiers consolidés de la province, parce que ses passifs ne sont pas considérés comme des obligations de la province. En conséquence, ses actifs, ses passifs et ses résultats d'exploitation sont exclus du périmètre comptable du gouvernement, mais sont déclarés dans les notes afférentes aux états financiers consolidés de la province.

Situation financière durant l'exercice 2008-2009

Comme pour la CSPAAT, nous estimons que les événements récents exigent l'examen de la pertinence de l'exclusion du Fonds des états financiers de la province.

En raison des demandes présentées ces dernières années, le Fonds affichait une dette non provisionnée de plus de 47 millions de dollars au 31 mars 2009. Cela signifie que les demandes

légitimes étaient supérieures aux actifs disponibles pour y répondre. Cette position créditrice s'est installée en dépit du fait que le Fonds bénéficie d'un prêt sans intérêt de 330 millions de dollars consenti par le gouvernement provincial en 2003-2004. Le gouvernement a actualisé ce prêt à sa valeur effective de 162 millions de dollars pour tenir compte de sa nature non productrice d'intérêt et de l'entente de remboursement par versements annuels de 11 millions de dollars pendant 30 ans. Depuis l'émission de ce prêt de 330 millions de dollars, la province a consenti au Fonds un prêt supplémentaire de 30 millions de dollars.

La santé financière du Fonds de garantie des prestations de retraite demeure préoccupante du fait qu'un certain nombre des entreprises offrant des régimes de retraite éprouvent de graves difficultés financières et pourraient présenter des demandes qui, selon les notes afférentes aux états financiers du Fonds au 31 mars 2009, « pourraient dépasser sensiblement [ses] actifs existants ». Ces demandes éventuelles risquent fortement de mettre le Fonds dans une position où il ne sera pas en mesure de satisfaire à ses obligations à l'égard des demandes ou de rembourser les prêts consentis par la province. Le gouvernement a en partie reconnu ce risque en augmentant ses provisions pour prêts non recouvrables. Cette mesure reflète le risque croissant que le Fonds ne puisse pas rembourser ses prêts selon le calendrier prévu.

Le piètre état des finances du Fonds à l'heure actuelle présente aussi le risque que les passifs de l'organisme deviennent la responsabilité de la province. L'aide directe soutenue qu'offre la province au Fonds pourrait faire en sorte que l'organisme ne puisse plus être considéré comme fiducie ni être traité selon les normes comptables généralement reconnues s'appliquant aux fiducies.

Le gouvernement est parfaitement au fait des difficultés financières du Fonds. En novembre 2008, la Commission ontarienne d'experts en régimes de retraite a recommandé qu'un examen soit mené pour déterminer les frais et les garanties nécessaires pour s'assurer que le Fonds est régi par des principes d'autofinancement. La Commission a aussi recommandé que le Fonds soit administré d'une manière indépendante de l'organisme de réglementation des régimes de retraite.

Pour donner suite à ces recommandations, le gouvernement a nommé un actuaire indépendant chargé d'examiner la stabilité et la situation financière du Fonds. Lorsque cet examen sera achevé, le gouvernement devra envisager l'établissement d'un organisme indépendant chargé du Fonds de garantie des prestations de retraite. Le mandat de cet organisme sera de veiller à ce que le Fonds adhère à des principes opérationnels sains et établisse des niveaux de couverture et d'évaluation viables à long terme.

Le gouvernement a depuis modifié la Loi pour clarifier le fait que le Fonds est une entité autonome indépendante du gouvernement. Les modifications comprennent des dispositions qui autorisent le gouvernement, sans toutefois l'y obliger, à consentir des subventions ou des prêts au Fonds. La loi modifiée insiste également sur le fait que les passifs du Fonds sont limités par la valeur de ses actifs.

Comme pour la CSPAAT, dont l'état des finances s'est détérioré et dont l'exclusion du périmètre comptable de la province a été remise en question, nous recommandons que le gouvernement réévalue formellement la pertinence de continuer d'exclure le Fonds des états financiers de la province.

Le Ministère, de concert avec le Bureau du vérificateur général, examinera le traitement comptable de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail et du Fonds de garantie des prestations de retraite par la province, en tenant compte de la conjoncture économique.

État des questions touchant les comptes publics soulevées au cours des années antérieures

INTRODUCTION

Comme on le soulignait dans le rapport de l'an dernier, le Bureau du vérificateur général et le ministère des Finances divergent parfois d'avis quant au traitement comptable le plus pertinent pour certaines questions. Il n'est pas rare que les préparateurs et les vérificateurs des états financiers d'une entité divergent ainsi d'opinion, et en règle générale, tous deux collaborent afin de résoudre ces différends. Par conséquent, tant le vérificateur précédent que le vérificateur actuel ont pu émettre une opinion sans réserve ou « favorable » sur les états financiers consolidés annuels du gouvernement depuis que la province a adopté les normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public lors de l'exercice 1993-1994, soit depuis 16 ans. À mon avis, cela témoigne de l'engagement du gouvernement pour ce qui est de préparer des états consolidés en conformité avec les normes comptables généralement reconnues pour le secteur public.

Au cours de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement de cette année, plusieurs questions comptables ont fait l'objet d'un examen. Il convient de souligner deux questions soulevées au cours des années antérieures pour lesquelles les opinions divergeaient, soit la comptabilisation de certains paiements de transfert versés à la province par d'autres ordres de gouvernement à des fins d'investissement dans les immobilisations provinciales, ainsi que la comptabilisation des actifs et des passifs relatifs à des activités à tarifs réglementés. Compte tenu de la taille du gouvernement de l'Ontario et de la valeur monétaire de ses opérations, ces questions n'ont pas eu d'incidence sur notre opinion quant à la fidélité globale des états financiers consolidés de la province. Toutefois, nous avons souligné que nous continuerions de collaborer avec le Ministère afin de régler ces questions durant l'exercice 2008-2009. Ces deux questions font l'objet d'un exposé ci-dessous.

TRAITEMENT COMPTABLE DES TRANSFERTS EN CAPITAL

Dans son dernier rapport annuel, le Bureau du vérificateur général soulignait qu'à son avis, le gouvernement ne comptabilisait pas la totalité des transferts en capital qu'il recevait d'autres ordres de gouvernement conformément aux normes du CCSP. En vertu de ces normes, les transferts en capital doivent être comptabilisés comme revenus quand la province engage les dépenses qui la rendent admissible à la subvention. Nous avons constaté que la province avait reçu des subventions fédérales importantes, accumulées pendant plusieurs années, qui à notre avis auraient dû être comptabilisées comme revenus, puisque le gouvernement avait engagé les dépenses qui le rendaient admissible aux subventions en cause. Toutefois, la constatation de ces revenus a plutôt été reportée, le gouvernement étant d'avis que ces revenus doivent être comptabilisés sur la durée de vie utile des actifs connexes. Au 31 mars 2009, ces montants différés avaient continué de croître, mais n'étaient pas encore suffisamment élevés pour influer sur la fidélité des états financiers consolidés.

Nous attendons les nouvelles normes concernant la comptabilisation des transferts en capital, la norme du CCSP sur les transferts gouvernementaux étant en cours de révision.

ACTIFS ET PASSIFS D'ENTREPRISES À TARIFS RÉGLEMENTÉS

La réglementation des tarifs a trait à un arrangement selon lequel un organisme gouvernemental approuve les prix qu'une entité réglementée peut réclamer à ses clients pour les produits et les services qu'elle leur fournit. En général, les organismes de réglementation

interdisent aux entités réglementées de recouvrer immédiatement la totalité de leurs coûts actuels dans leurs tarifs actuels et leur ordonnent plutôt de « reporter » ces coûts (et de les comptabiliser comme un actif) aux fins de recouvrement dans des périodes futures. Les pratiques comptables des entreprises à tarifs réglementés ont été élaborées pour tenir compte de la nature particulière de ces entités et de ce type d'opérations.

Dans son dernier rapport annuel, le Bureau du vérificateur général exposait ses préoccupations quant à la comptabilisation des activités à tarifs réglementés dans les états financiers consolidés. Ses propos étaient axés sur un certain nombre d'arguments procéduraux en défaveur de cette pratique. Les préoccupations qui ont été soulevées ne sont toujours pas résolues. Toutefois, au lieu de reprendre les arguments déjà donnés, nous aimerions cette fois aborder la question d'un point de vue davantage conceptuel.

L'un des objectifs clés des états financiers consolidés du gouvernement est de fournir une mesure objective, uniformisée, comparable et solide de l'excédent ou du déficit du gouvernement pour la période visée et du déficit accumulé à la fin de l'exercice. Il va de soi que pour arriver à des résultats crédibles, il est essentiel de recourir à des critères pertinents et uniformisés pour la constatation des recettes et des charges, qu'on désigne souvent comme la « méthode de comptabilité ». Selon le CSSP, les états financiers du secteur public doivent être préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice. En vertu de cette méthode, les revenus sont constatés au moment où ils sont gagnés et les charges, au moment où elles sont engagées.

Nous appuyons sans réserve l'utilisation de la méthode de la comptabilité d'exercice, et nous estimons qu'à une exception près, elle est mise en oeuvre de manière uniformisée à l'échelle du gouvernement et de ses entités consolidées. Le secteur de l'électricité du gouvernement provincial constitue l'exception.

Le gouvernement possède et contrôle les principales entités du secteur ontarien de l'électricité, notamment Ontario Power Generation Inc. (OPG), Hydro One Inc., l'Ontario Electricity Financing Corporation, la Commission de l'énergie de l'Ontario, et l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO). Chacune de ces entités a été créée par le gouvernement dans le but de mettre en oeuvre des volets particuliers de ses politiques énergétiques globales. La méthode de comptabilité utilisée par trois de ces entités, soit OPG, Hydro One et l'OEO, est une comptabilité des activités à tarifs réglementés. Les résultats financiers de chacune de ces trois entités sont combinés à ceux des autres organismes d'envergure contrôlés par le gouvernement aux fins de la détermination de la situation financière consolidée et des résultats des activités du gouvernement. Cependant, alors que les dépenses sont constatées au moment où elles sont engagées pour toutes les autres entités consolidées, par exemple les ministères, les grands organismes de la Couronne, les conseils scolaires, les collèges et les hôpitaux, les entités du secteur de l'électricité peuvent, dans le cadre du processus réglementaire, comptabiliser certaines dépenses comme des actifs.

Bien que nous reconnaissions que le recours à la méthode de comptabilité des activités à tarifs réglementés puisse convenir à la préparation des états financiers individuels des entités, nous sommes d'avis qu'il est plus pertinent, sur le plan conceptuel, de préparer les états financiers consolidés selon la même méthode de comptabilité que celle adoptée par la province. Le motif qui justifie le report de certaines charges et leur comptabilisation comme actifs est que ces charges seront recouvrées par l'entremise des futurs revenus générés par les consommateurs d'électricité. En gros, la province comptabilise d'avance les revenus prévus comme des actifs.

Les normes du CCSP ne renferment aucune disposition concernant la constatation anticipée de tout autre type de revenus futurs, par exemple les produits de l'impôt, les revenus ou les profits tirés de la vente d'alcool ou d'activités de casino, les droits ou les amendes imposées par le gouvernement, ou toute autre recette publique dont la perception est au moins aussi certaine que celle des profits futurs

du secteur de l'électricité. Elles ne prévoient rien non plus à propos du report des coûts engagés durant l'exercice pour des périodes futures, quel que soit le degré de certitude du recouvrement de ces coûts. En fait, le déficit ou l'excédent déclaré annuellement par le gouvernement ne voudrait pas dire grand-chose si les normes comptables du CCSP permettaient le report de tels coûts et la constatation de revenus futurs. C'est pourtant ce qu'autorise la comptabilité des activités à tarifs réglementés utilisée dans le secteur de l'électricité. En outre, les chiffres sont importants – à la fin de l'exercice se terminant le 31 décembre 2008, les deux plus grandes entités du secteur ont déclaré des actifs et des passifs assujettis à la réglementation tarifaire totalisant 877 millions de dollars et 661 millions de dollars, respectivement.

Nous sommes d'avis que cette question doit être résolue spécifiquement par le CCSP – non du point de vue de l'entité réglementée, mais de celui des états financiers consolidés du gouvernement.

En ce qui concerne certains des arguments procéduraux formulés dans notre dernier rapport annuel, nous ne croyons pas que les actifs et les passifs assujettis à la réglementation tarifaire satisfont à la définition d'actif ou de passif « de bonne foi » aux termes des principes comptables généralement reconnus pour le secteur public. Nous croyons aussi que, du point de vue du gouvernement par opposition à celui d'une entité réglementée, il n'y a pas indépendance entre l'organisme de réglementation et l'organisme réglementé et le gouvernement lui-même. L'organisme de réglementation et l'organisme réglementé appartiennent au gouvernement qui les a créés et sont sous son contrôle. Comme il n'y a pas indépendance, on pourrait croire que le gouvernement décide lui-même des coûts qui ne doivent pas être comptabilisés comme des dépenses, au lieu de se conformer aux principes comptables établis à ce sujet. De ce point de vue, les actifs et passifs découlant des gains et pertes assujettis à la réglementation tarifaire devraient être retirés dans le cadre du processus de redressement de consolidation comme tous les autres gains et pertes interorganisationnels, afin d'obtenir une présentation fidèle des opérations du gouvernement avec des tiers de l'extérieur.

Nous avons souligné l'an dernier que l'Institut Canadien des Comptables Agréés comptait adopter les normes comptables internationales dans le cadre de sa stratégie pour harmoniser les pratiques comptables du Canada avec celles qui existent ailleurs dans le monde. À ce moment, ces nouvelles normes internationales ne contenaient pas de dispositions appuyant la comptabilité des activités à tarifs réglementés et le Conseil des normes comptables de l'ICCA a indiqué qu'il n'avait pas l'intention de modifier les normes en ce sens. Il a plutôt précisé que tous les actifs et les passifs devraient correspondre aux définitions du cadre conceptuel de l'ICCA pour être inclus dans les états financiers. Cette nouvelle est encourageante, parce que les actifs et passifs assujettis à la réglementation tarifaire ne satisfont pas à ces définitions.

Toutefois, le Conseil des normes comptables internationales a émis cette année un exposé-sondage qui, s'il est approuvé, permettra aux entités à tarifs réglementés de continuer à comptabiliser les actifs et passifs réglementés sous certaines conditions. La norme comptable proposée sera vraisemblablement adoptée par les entreprises du secteur de l'électricité de la province. En conséquence, il est peu probable que l'adoption des normes internationales permette de résoudre nos préoccupations quant à la comptabilité des activités à tarifs réglementés, comme nous l'espérions. Il devient donc encore plus important que le CCSP aborde cette question directement et qu'il le fasse du point de vue des états financiers consolidés du secteur public. Pour l'instant, nous reconnaissons le fait que les normes en vigueur ne nous laissent pas vraiment d'autre choix que de permettre le maintien de la comptabilité des activités à tarifs réglementés pour les entreprises gouvernementales dans les états financiers consolidés de la province, même si nous remettons en question les fondements conceptuels de cette méthode.

Périmètre comptable du gouvernement

CONSOLIDATION INTÉGRALE DU SECTEUR PARAPUBLIC

Aux termes de la norme du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) portant sur le périmètre comptable, les gouvernements ont pu consolider les organismes du secteur parapublic selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation jusqu'en 2008-2009 inclusivement. Selon cette méthode, les actifs nets des organismes du secteur public étaient inclus sous un seul poste dans l'état consolidé de la situation financière de la province, et leurs charges nettes figuraient sous un seul poste également dans l'annexe des charges. À l'heure qu'il est, la situation touche trois composantes du secteur parapublic : hôpitaux, conseils scolaires, collèges.

La norme du CCSP impose la consolidation intégrale des organismes du secteur parapublic pour tous les exercices qui commencent le 1er avril 2009 ou après cette date. Aux fins de la consolidation complète, le gouvernement devra s'assurer que les états financiers des organismes du secteur parapublic sont préparés selon les mêmes conventions comptables que ceux de la province et que leurs revenus et charges sans exception ainsi que tous leurs éléments d'actif et de passif sont intégrés aux postes correspondants des états financiers consolidés de la province. Une des conséquences importantes de l'intégration proportionnelle est de faire en sorte que les immobilisations corporelles de 33,9 milliards de dollars du secteur parapublic et sa dette nette de 15,5 milliards soient prises en compte et déclarées comme faisant partie, respectivement, des immobilisations et de la dette nette de la province.

En janvier 2009, le CCSP prolongeait d'un an la période de transition vers la consolidation intégrale des organismes du secteur parapublic. Le gouvernement est d'avis que la consolidation intégrale des organismes du secteur parapublic est le moyen optimal à employer pour qu'ils rendent compte à la province de la gestion des fonds publics qui leur sont confiés et s'acquittent de leur responsabilité à cet égard.

Nous avons examiné les états financiers de 2008-2009 des autres provinces pour nous renseigner sur l'application de la norme, et nous avons constaté que la majorité des administrations publiques canadiennes pratiquent déjà la consolidation intégrale du secteur parapublic.

Nous collaborons avec le ministère des Finances afin de déterminer le mode de présentation des organismes du secteur public dans les états financiers consolidés de la province ainsi que des répercussions qu'aurait sur ces derniers la décision de ne pas procéder à la consolidation intégrale.

Comptabilisation et déclaration des immobilisations

En janvier 2003, le CCSP a révisé une norme datant de 1997 qui établissait des règles sur la constatation, l'évaluation, l'amortissement et la présentation des immobilisations dans les états financiers d'un gouvernement. La nouvelle norme recommande que les gouvernements, à l'instar du secteur privé, comptabilisent les immobilisations acquises ou construites à titre d'actifs et amortissent leur coût sur la durée de vie utile estimative des biens.

Le gouvernement a choisi d'adopter progressivement les recommandations précitées. En 2002-2003, il a évalué et capitalisé des terrains, des bâtiments et de l'infrastructure de transports de la province, et il a ainsi comptabilisé pour la première fois dans ses états financiers un investissement net en immobilisations de plus de 13 milliards de dollars. Le 31 mars 2009, l'investissement net de la province dans les immobilisations susmentionnées était passé à 21,7 milliards, et

les biens correspondants sont désormais compris comme il se doit dans l'état consolidé de la situation financière de la province.

Le gouvernement nous a informés qu'il terminait, au cours de l'exercice 2009-2010, la capitalisation de ses autres immobilisations corporelles, telles que les systèmes informatiques, les parcs de véhicules et d'aéronefs et la flotte maritime. Nous avons rencontré plusieurs fois les fonctionnaires du Ministère au cours de l'année écoulée pour traiter de l'étendue du projet de capitalisation et de la méthode d'évaluation et de comptabilisation des biens visés.

Initiatives du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

Dans la présente section, nous décrivons à grands traits certaines des questions les plus importantes sur lesquelles le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public s'est penché au cours de la dernière année et qui pourraient avoir une incidence à l'avenir sur les états financiers consolidés de la province.

INTRODUCTION

Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) est habilité à établir des normes comptables à l'intention du secteur public. Il se penche sur plusieurs questions complexes touchant à la comptabilité et à l'information financière, notamment la comptabilité des instruments financiers, des paiements de transfert, des opérations de change, et la façon de rendre compte dans les états financiers d'un gouvernement de l'adoption des Normes internationales d'information financière (IFRS) par les entreprises publiques et les organismes publics sans but lucratif.

Le Conseil des normes comptables (CNC) de l'ICCA, l'organisme national responsable de l'établissement des normes de comptabilité et de présentation de l'information, apporte un certain nombre de modifications à la présentation de l'information dont doivent tenir compte toutes les sociétés cotées en bourse. En 2011, les principes comptables généralement reconnus du Canada actuellement suivis pour préparer les états financiers des entreprises à but lucratif ayant une obligation publique de rendre des comptes seront remplacés par un cadre comptable défini dans les IFRS. En outre, le CNC examine et met à jour les normes comptables qui s'appliquent aux organismes sans but lucratif. Ces changements témoignent de la mondialisation des marchés financiers et de l'adoption générale de normes mondiales dans plusieurs secteurs d'activité commerciale et gouvernementale.

NORMES

Instruments financiers

Le gouvernement provincial utilise des instruments financiers et des instruments dérivés, comme des contrats de change à terme, des swaps, des contrats à terme et des options, pour gérer ou couvrir le risque occasionné par la dette qu'elle a émise en devises ou à taux d'intérêt variables. Actuellement, les indications données par le CCSP sur la comptabilisation des instruments dérivés ne s'appliquent qu'à la couverture du risque de change associé à une dette en devises, par exemple le risque posé par une dette remboursable en dollars américains.

En janvier 2005, le CNC approuvait les trois nouveaux chapitres suivants du Manuel portant sur les activités susmentionnées : « Instruments financiers », « Résultat étendu » et « Couvertures ». Bien qu'ils aient été rédigés à l'intention du secteur privé, si bien que les gouvernements n'étaient pas tenus de les appliquer, ils mettaient en relief le besoin de régler les questions dont ils traitaient dans le contexte du secteur public. Par conséquent, le CCSP

a mis sur pied un groupe de travail chargé d'examiner de quelle façon les gouvernements devraient comptabiliser les instruments financiers. L'une des grandes questions auxquelles il s'intéressera est celle de savoir s'il faut comptabiliser dans les états financiers d'un gouvernement la variation de la juste valeur marchande des contrats sur instruments dérivés, à la manière de la fluctuation de la valeur marchande des actions et des obligations. Le cas échéant, la variation influera-t-elle sur le calcul de l'excédent ou du déficit annuel?

Le principal argument en faveur de la comptabilisation de la variation de la juste valeur marchande des instruments financiers est le souci de comptabiliser la totalité des actifs et des passifs d'un organisme à la valeur actuelle plutôt qu'à la valeur historique à la fin de chaque exercice. Cependant, si la variation était comptabilisée à titre de pertes ou de gains immédiats, elle risquerait de se répercuter fortement sur l'excédent ou le déficit de l'exercice, même si les pertes ou les gains n'étaient pas réalisés et s'ils étaient susceptibles d'être inversés au cours d'exercices futurs.

Le CCSP a publié un exposé-sondage sur les instruments financiers en septembre 2009. Il recommandait particulièrement que les gains et les pertes découlant de la réévaluation de la juste valeur soient portés sur l'état des résultats et déclarés séparément des autres revenus et charges de la province afin d'éviter que la réévaluation influe sur l'excédent ou le déficit. Le CCSP signale que les recommandations de son exposé-sondage adapteront la comptabilité des instruments financiers, instruments dérivés y compris, et la présentation de l'information financière afférente aux faits nouveaux en comptabilité internationale. Les normes proposées sont conformes en substance à la comptabilité pratiquée dans le secteur privé.

Conversion des devises

Les normes comptables actuelles du CCSP comprennent des recommandations qui permettent de reporter dans l'état des résultats les gains et les pertes sur les éléments libellés en devises et de les amortir progressivement. Il fait remarquer que sa norme comptable est la seule des grandes normes utilisées le plus largement de par le monde à permettre le report et l'amortissement des gains et des pertes sur opérations de change et que cette méthode déroge à son cadre conceptuel et à ses définitions de l'actif et du passif.

Le CCSP a fait savoir qu'il devra revoir les recommandations susmentionnées dans le cadre de son plan relatif aux instruments financiers. Plus particulièrement, il prévoit remplacer les dispositions de report actuelles par l'obligation de constater immédiatement les gains ou les pertes comme étant le résultat de réévaluations dans le calcul de l'excédent ou du déficit annuel. Il a annoncé son intention d'agréer sous peu un exposé-sondage sur la conversion des devises. Nous nous attendons à ce qu'il tienne compte des changements traités ci-dessus.

Transferts gouvernementaux

Le CCSP s'emploie depuis plusieurs années à modifier sa norme sur les transferts gouvernementaux dans l'intention de résoudre un certain nombre de questions soulevées par la collectivité des administrations publiques. Si plusieurs questions appellent des solutions, les principaux points à résoudre se rapportent néanmoins à la comptabilisation du financement pluriannuel qu'un gouvernement accorde à un autre. Comme les transferts gouvernementaux annuels se chiffrent par milliards, la nouvelle norme pourrait avoir une incidence importante sur les résultats financiers du gouvernement.

Divers points de vue ont été exposés, et le CCSP a eu fort à faire pour obtenir un consensus sur les modifications à apporter à la norme actuelle. L'exposé-sondage le plus récent, paru en avril 2009, proposait la comptabilisation en revenus d'un transfert de fonds de fonctionnement dans la période au cours de laquelle il est autorisé et lorsque les critères d'admissibilité sont satisfaits, sauf si le transfert engendre un passif pour le gouvernement bénéficiaire. La recommandation est conforme au

cadre conceptuel du CCSP, mais elle fait une plus large place à l'opinion professionnelle dans la décision sur l'existence d'un passif. Le CCSP examine les réponses données à son deuxième exposé-sondage.

Présentation de l'information financière par les organismes sans but lucratif du secteur public

À l'heure actuelle, le CCSP prescrit aux organismes sans but lucratif du secteur public, tels que les hôpitaux, les collèges et les universités, d'appliquer les normes de l'ICCA prévues pour les organismes sans but lucratif en général. Or, le CNC évalue actuellement diverses normes possibles de comptabilité et de présentation de l'information financière à l'intention des organismes sans but lucratif du secteur public. En juin 2009, le CNC et le CCSP ont tous deux invité les intéressés à se prononcer sur la présentation de l'information financière par cette catégorie d'organismes. Ces derniers peuvent choisir parmi plusieurs modes de présentation de l'information financière, et il est primordial de déterminer s'ils doivent tous appliquer les mêmes normes. Le cas échéant, l'information les concernant serait plus facile à comparer, mais certains estiment que les organismes sans but lucratif doivent avoir la latitude nécessaire pour choisir parmi différents jeux de normes, selon leurs circonstances particulières.

Parmi les possibilités envisagées à l'intention des organismes sans but lucratif du secteur public figurent l'application des seules normes du CCSP et l'application de celles-ci, augmentées de certaines normes de l'ICCA visant les organismes sans but lucratif en général. Tant le CNC que le CCSP se sont opposés à l'élaboration d'un jeu de normes indépendantes à l'usage de la totalité des organismes sans but lucratif.

Le CCSP a annoncé son intention de publier sous peu un exposé-sondage sur la question.

Passifs au titre de l'assainissement et de l'atténuation des impacts des sites contaminés

Les normes comptables canadiennes passent sous silence actuellement la comptabilité des passifs environnementaux. Sensible à la complexité singulière de cette catégorie de passifs, le CCSP approuvait en juin 2006 un projet portant sur eux. Au fur et à mesure du déroulement du projet, il a été décidé d'en limiter l'étendue à l'élaboration d'une norme comptable préliminaire sur l'assainissement et l'atténuation des impacts des sites contaminés. En janvier 2009, le CCSP avalisait un énoncé de principes sur le projet de norme, et, en avril 2009, il l'a distribué en vue de recueillir les vues du public.

Selon l'énoncé de principes, seules les obligations légales doivent être comptabilisées à titre de passifs. Ceux qui découlent d'une conformité volontaire ou de politiques ne faisant pas autorité ne doivent pas être portés sur les états financiers. Le CCSP a fait savoir que l'étape suivante de sa démarche consistera à faire paraître un exposé-sondage sur les passifs au titre des sites contaminés.

Revenus fiscaux

Eu égard à l'importance et à la valeur élevée des revenus fiscaux, le CCSP approuvait, en novembre 2007, un exposé-sondage portant sur bon nombre des questions uniques qu'ils suscitent. Il a fait paraître, en avril 2009, un deuxième exposé-sondage qui tenait compte des réponses données au premier par les intéressés. Le deuxième propose une norme comptable qui prévoit la comptabilisation des revenus fiscaux lorsqu'ils répondent à la définition d'un actif et qu'ils sont autorisés, au moment de l'événement donnant lieu à l'imposition. Le CCSP entend approuver une norme finale sur les revenus fiscaux dans l'année en cours.

Revenus d'opérations avec contrepartie

Le secteur public encaisse des revenus consécutivement à des opérations avec ou sans contrepartie. Le CCSP se penche actuellement sur certains revenus tirés d'opérations sans contrepartie, comme les subventions gouvernementales reçues, dans le cadre de ses projets sur les transferts gouvernementaux et les revenus fiscaux. Le CCSP ne définit pas actuellement les opérations avec contrepartie. Toutefois, l'International Accounting Standards Board (IASB) mène un projet sur la comptabilisation des revenus, et il définit les opérations avec contrepartie comme étant celles « par lesquelles une entité reçoit des actifs ou des services, ou obtient l'extension de passifs, et, en échange, donne directement à une autre entité une valeur à peu près égale (principalement sous forme de trésorerie, de biens, de services ou d'utilisation d'actifs) ». Les opérations avec contrepartie du gouvernement de l'Ontario comprennent, par exemple, les ventes d'alcools et de billets de loterie.

La comptabilisation des revenus a une incidence directe sur la mesure des excédents et des déficits que déclarent les gouvernements. Bien qu'ils tirent une part appréciable de leurs revenus d'opérations sans contrepartie, bon nombre de gouvernements, tout comme les organismes gouvernementaux, continuent de dépendre fortement néanmoins d'opérations avec contrepartie. Par conséquent, le CCSP a approuvé une proposition de projet sur la question en juin 2009.

INDICATIONS GÉNÉRALES

Évaluation des immobilisations corporelles

En novembre 2008, le CCSP a publié un énoncé de pratiques recommandées pour aider les gouvernements à communiquer l'information sur leurs principales immobilisations et améliorer la comparabilité et la fiabilité de l'information financière et non financière afférente. Ce faisant, il voulait également aider les gouvernements à évaluer leur situation financière et leur rendement financier et non financier.

Il existe peu de directives sur la communication d'information financière et d'autres renseignements sur les immobilisations corporelles. La communication de renseignements appropriés sur l'utilisation et l'état de l'infrastructure des immobilisations corporelles du gouvernement aide les utilisateurs à comprendre les coûts d'entretien, de renouvellement et de remplacement permanents associés à l'infrastructure. Par conséquent, l'information en la matière est un facteur important à prendre en compte pour évaluer la capacité financière d'un gouvernement à maintenir ses niveaux de services.

Questions législatives

En vertu de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu de faire état des mandats spéciaux et des arrêtés du Conseil du Trésor émis durant l'année. Il est également tenu, en vertu de l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative*, de faire mention de tout transfert d'un poste budgétaire à un autre voté en même temps dans le budget des dépenses du Bureau de l'Assemblée législative.

APPROBATION DES DÉPENSES GOUVERNEMENTALES PAR L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

Peu après la présentation de son budget, le gouvernement dépose à l'Assemblée législative les budgets détaillés faisant état des dépenses que les divers ministères se proposent d'engager dans le cadre de leurs différents programmes. Le Comité permanent des budgets des dépenses (le Comité) examine les budgets de certains ministères et présente ensuite à l'Assemblée législative un rapport sur les budgets examinés. Les budgets qui n'ont pas été sélectionnés pour un examen sont réputés adoptés par le Comité et sont présentés comme tels à l'Assemblée

législative. Des motions d'adoption concernant les budgets des dépenses que le Comité a examinés sont ensuite débattues par l'Assemblée législative pendant deux heures tout au plus, puis sont mises aux voix.

Une fois les motions d'adoption approuvées, l'Assemblée législative donne au gouvernement le pouvoir de dépenser en approuvant une loi de crédits qui précise les montants pouvant être affectés aux programmes des ministères, généralement ceux qui sont énoncés dans les budgets des dépenses. Une fois la loi de crédits approuvée, les dépenses de chaque programme représentent des crédits votés. La loi de crédits portant sur l'exercice terminé le 31 mars 2009 a reçu la sanction royale le 23 avril 2009.

En général, la loi de crédits n'est adoptée qu'une fois l'exercice bien entamé, voire après qu'il est terminé, mais le financement provisoire des programmes des ministères doit être approuvé avant l'adoption de la loi. L'Assemblée législative autorise ces paiements au moyen de motions de crédits provisoires. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2009, l'Assemblée législative a adopté, le 6 décembre 2007, une motion de crédits provisoires portant sur la période allant du 1er avril 2008 au 31 juillet 2008. Il a également adopté deux lois d'affectation anticipée de crédits, soit la *Loi de 2008 portant affectation anticipée de crédits* et la *Loi supplémentaire de 2008 portant affectation anticipée de crédits*. Elles ont reçu la sanction royale le 14 mai 2008 et le 27 novembre 2008 respectivement, et elles ont autorisé le gouvernement à engager des dépenses de la fonction publique de 87,5 milliards de dollars, des investissements en immobilisations de 2,6 milliards et des dépenses des bureaux des fonctionnaires de l'Assemblée de 195,9 millions. Les deux lois, entrées en vigueur le 1er avril 2009, ont investi le gouvernement de pouvoirs d'affectation temporaires suffisants pour effectuer des dépenses entre le 1er avril 2008 et le 31 mars 2009. La motion de crédits provisoires l'a autorisé temporairement à engager des dépenses jusqu'à ce que la *Loi de 2008 portant affectation anticipée de crédits* reçoive la sanction royale.

Comme le pouvoir de dépenser accordé aux termes de la *Loi de 2008 portant affectation anticipée de crédits* et de la *Loi supplémentaire de 2008 portant affectation anticipée de crédits* était temporaire, les lois ont été abrogées en vertu de la *Loi de crédits de 2009*, et le pouvoir de dépenser prévu dans les lois révoquées a été inclus dans la loi abrogative.

MANDATS SPÉCIAUX

Si les motions de crédits provisoires ne peuvent être approuvées parce que, par exemple, l'Assemblée législative ne siège pas, le paragraphe 7(1) de la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* permet l'émission d'un mandat spécial autorisant l'engagement de dépenses pour lesquelles l'Assemblée législative n'a prévu aucune affectation de crédits ou a prévu une affectation insuffisante. De tels mandats sont autorisés par des décrets approuvés par le lieutenant-gouverneur, sur recommandation du gouvernement.

Aucun mandat spécial n'a été émis pour l'exercice terminé le 31 mars 2009.

ARRÊTÉS DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le paragraphe 8(1) de la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* permet à ce dernier d'autoriser, par arrêté, des dépenses qui viennent s'ajouter au montant d'une affectation de crédits lorsque celle-ci est jugée insuffisante aux fins escomptées. L'arrêté ne peut être pris que si le montant de l'augmentation est compensé par une réduction correspondante des dépenses qui seront engagées au titre d'autres crédits votés qui ne seront pas épuisés au cours de l'exercice. L'arrêté peut être pris à tout moment avant la clôture de l'exercice du gouvernement de l'Ontario. Le gouvernement estime que l'exercice est clos après les redressements découlant de notre vérification et le dépôt des Comptes publics devant l'Assemblée législative.

Le paragraphe 5(4) de la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* permet à ce dernier de déléguer ses pouvoirs et fonctions à tout membre du Conseil exécutif ou à tout fonctionnaire employé aux termes de la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*, sous réserve des restrictions et des conditions qu'il précise. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2009, le Conseil du Trésor a délégué le pouvoir d'émettre des arrêtés aux ministres pour effectuer des transferts entre des programmes au sein de leur ministère et au président du Conseil du Trésor pour effectuer des transferts entre des programmes à différents ministères et établir des affectations de crédits supplémentaires à même la réserve pour éventualités. Les affectations de crédits supplémentaires sont des arrêtés du Conseil du Trésor suivant lesquels l'affectation de crédits est compensée par la réduction du montant disponible en vertu du fonds de prévoyance central du gouvernement.

La Figure 7 présente un état récapitulatif de la valeur totale des arrêtés émis par le Conseil du Trésor au cours des cinq derniers exercices. La Figure 8 fait état, par mois d'émission, des arrêtés émis par le Conseil du Trésor au cours de l'exercice clos le 31 mars 2009.

Conformément au *Règlement de l'Assemblée législative*, les arrêtés du Conseil du Trésor sont publiés dans *La Gazette de l'Ontario*, accompagnés de renseignements explicatifs. Les arrêtés émis en 2008-2009 devraient être publiés dans *La Gazette de l'Ontario* en décembre 2009. La liste détaillée des arrêtés du Conseil du Trésor émis en 2008-2009 et indiquant les montants autorisés et dépensés est reproduite à l'Annexe 3 du présent rapport.

Figure 7 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor, 2004-2005–2008-2009 (en millions de dollars)

Source des données : Conseil du Trésor

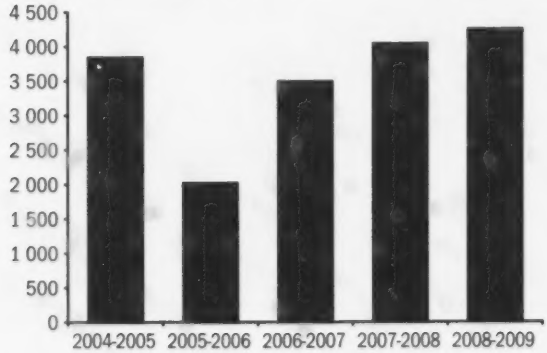


Figure 8 : Arrêtés du Conseil du Trésor, selon le mois de l'émission, 2008-2009

Source des données : Conseil du Trésor

Mois de l'émission	Nombre	Montant autorisé ($)
Avril 2008 à février 2009	67	2 436 569 000
Mars 2009	22	1 293 912 900
Avril 2009	18	65 003 200
Septembre 2009	2	464 855 800

TRANSFERTS AUTORISÉS PAR LA COMMISSION DE RÉGIE INTERNE

Lorsque la Commission de régie interne autorise le transfert de crédits d'un poste budgétaire du Bureau de l'Assemblée législative à un autre poste voté en même temps, l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative* exige que nous en fassions expressément mention dans ce rapport annuel.

Par conséquent, aux fins du Budget des dépenses de 2008-2009, les transferts suivants ont été effectués dans les crédits 201 et 202, respectivement :

De :	Poste 2	Bureau du greffier	20 700 $
À :	Poste 3	Services parlementaires	20 700 $
De :	Poste 10	Services de soutien des bureaux des députés	132 200 $
À :	Poste 8	Services de soutien aux groupes parlementaires	132 200 $
De :	Poste 2	Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée	30 400 $
À :	Poste 1	Commissaire à l'environnement	30 400 $

Le paragraphe 5(4) de la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* permet à ce dernier de déléguer ses pouvoirs et fonctions à tout membre du Conseil exécutif ou à tout fonctionnaire employé aux termes de la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*, sous réserve des restrictions et des conditions qu'il précise. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2009, le Conseil du Trésor a délégué le pouvoir d'émettre des arrêtés aux ministres pour effectuer des transferts entre des programmes au sein de leur ministère et au président du Conseil du Trésor pour effectuer des transferts entre des programmes à différents ministères et établir des affectations de crédits supplémentaires à même la réserve pour éventualités. Les affectations de crédits supplémentaires sont des arrêtés du Conseil du Trésor suivant lesquels l'affectation de crédits est compensée par la réduction du montant disponible en vertu du fonds de prévoyance central du gouvernement.

La Figure 7 présente un état récapitulatif de la valeur totale des arrêtés émis par le Conseil du Trésor au cours des cinq derniers exercices. La Figure 8 fait état, par mois d'émission, des arrêtés émis par le Conseil du Trésor au cours de l'exercice clos le 31 mars 2009.

Conformément au *Règlement de l'Assemblée législative*, les arrêtés du Conseil du Trésor sont publiés dans *La Gazette de l'Ontario*, accompagnés de renseignements explicatifs. Les arrêtés émis en 2008-2009 devraient être publiés dans *La Gazette de l'Ontario* en décembre 2009. La liste détaillée des arrêtés du Conseil du Trésor émis en 2008-2009 et indiquant les montants autorisés et dépensés est reproduite à l'Annexe 3 du présent rapport.

Figure 7 : Valeur totale des arrêtés du Conseil du Trésor, 2004-2005–2008-2009 (en millions de dollars)

Source des données : Conseil du Trésor

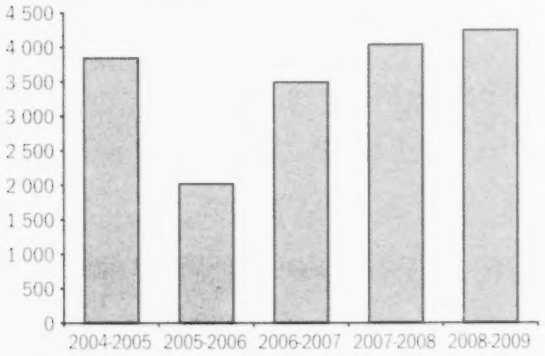


Figure 8 : Arrêtés du Conseil du Trésor, selon le mois de l'émission, 2008-2009

Source des données : Conseil du Trésor

Mois de l'émission	Nombre	Montant autorisé ($)
Avril 2008 à février 2009	67	2 436 569 000
Mars 2009	22	1 293 912 900
Avril 2009	18	65 003 200
Septembre 2009	2	464 855 800
Total	**109**	**4 260 340 900**

TRANSFERTS AUTORISÉS PAR LA COMMISSION DE RÉGIE INTERNE

Lorsque la Commission de régie interne autorise le transfert de crédits d'un poste budgétaire du Bureau de l'Assemblée législative à un autre poste voté en même temps, l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative* exige que nous en fassions expressément mention dans ce rapport annuel.

Par conséquent, aux fins du Budget des dépenses de 2008-2009, les transferts suivants ont été effectués dans les crédits 201 et 202, respectivement :

De :	Poste 2	Bureau du greffier	20 700 $
À :	Poste 3	Services parlementaires	20 700 $
De :	Poste 10	Services de soutien des bureaux des députés	132 200 $
À :	Poste 8	Services de soutien aux groupes parlementaires	132 200 $
De :	Poste 2	Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée	30 400 $
À :	Poste 1	Commissaire à l'environnement	30 400 $

CRÉANCES IRRÉCOUVRABLES

En vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'administration financière*, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre des Finances, autoriser par décret la radiation des comptes de tout montant dû à la Couronne qui est jugé irrécouvrable. Les montants radiés des comptes au cours d'un exercice doivent être signalés dans les Comptes publics.

Au cours de l'exercice 2008-2009, la somme totale de 390,2 millions de dollars due à la Couronne par des particuliers et des organismes non gouvernementaux a été radiée (contre 199,6 millions en 2007-2008). Les principales radiations étaient les suivantes :

- 138 millions de dollars irrécouvrables au titre d'impôts sur les sociétés (59,8 millions en 2007-2008);
- 126,5 millions de dollars irrécouvrables au titre des taxes de vente au détail (92,4 millions en 2007-2008);
- 40,9 millions de dollars irrécouvrables au titre de la taxe sur les carburants et le tabac et des droits de cession immobilière (0,5 million en 2007-2008);
- 25,9 millions de dollars irrécouvrables au titre de l'impôt-santé des employeurs (10,4 millions en 2007-2008);
- 15,7 millions de dollars irrécouvrables au titre d'amendes imposées en vertu du *Code criminel* (7,3 millions en 2007-20008);
- 14,9 millions de dollars au titre de débiteurs irrécouvrables relativement au Programme de soutien aux étudiants (9,9 millions en 2007-2008);
- 12 millions de dollars au titre de débiteurs irrécouvrables relativement au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (5,6 millions en 2007-2008).

Le volume 2 des Comptes publics de 2008-2009 résume les radiations ventilées par ministère. Conformément aux conventions comptables suivies dans les états financiers consolidés de la province, une provision pour créances douteuses est inscrite en contrepartie des soldes des comptes débiteurs. Par conséquent, la plus grande partie des montants radiés avait déjà été passée en charges dans les états financiers consolidés du gouvernement. Cependant, la radiation des comptes devait quand même être approuvée par décret.

Chapitre 3

Rapports sur les vérifications de l'optimisation des ressources et les examens

Nos vérifications de l'optimisation des ressources ont pour but d'examiner la qualité de la gestion des programmes et activités du gouvernement, des organismes du secteur parapublic, des organismes de la Couronne et des sociétés contrôlées par la Couronne. Ces vérifications sont menées en vertu du paragraphe 12(2) de la *Loi sur le vérificateur général*, qui stipule que le Bureau doit faire état des cas où il a constaté que des sommes d'argent ont été dépensées sans égard adéquat à l'économie et l'efficience, ou des cas où des procédures appropriées pour mesurer l'efficacité de la prestation des services et faire rapport à ce sujet n'ont pas été établies. Le présent chapitre contient les conclusions, observations et recommandations des vérifications d'optimisation des ressources menées au cours du dernier exercice, sauf celles qui ont déjà été publiées dans un rapport spécial plus tôt cette année.

Les programmes et activités ministériels et les organismes du secteur parapublic vérifiés cette année ont été choisis par la haute direction du Bureau en fonction de plusieurs critères, comme l'impact financier du programme ou de l'organisme, son importance pour l'Assemblée législative, les questions connexes de sensibilité et de sécurité publiques et les résultats des vérifications antérieures et des examens de suivi connexes.

Nous planifions et effectuons nos vérifications de l'optimisation des ressources, et en rendons compte, conformément aux normes professionnelles des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Par conséquent, nos vérifications comportent les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances, dont l'obtention de conseils auprès d'experts de l'extérieur au besoin. Nos sondages sont généralement axés sur les activités et opérations de l'exercice le plus récent.

Avant d'entreprendre une vérification, notre personnel procède à une recherche approfondie concernant le domaine visé et rencontre les représentants de l'organisme vérifié pour discuter du point central de la vérification. Au cours de la vérification, notre personnel maintient un dialogue continu avec ces personnes pour suivre les progrès de la vérification et maintenir une bonne communication. À la fin des travaux sur le terrain, qui se terminent normalement vers la fin du printemps de l'année de vérification, nous préparons un rapport provisoire, qui est ensuite examiné à l'interne puis discuté avec l'entité vérifiée. Les cadres du Bureau rencontrent la haute direction de l'entité vérifiée pour discuter du rapport provisoire et mettre la dernière main aux réponses de la direction à nos recommandations. Dans le cas des organismes du secteur parapublic, nous engageons aussi des discussions avec la haute direction du ministère subventionnaire. Les réponses sont ensuite intégrées à la section applicable du rapport.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Programme d'appareils et accessoires fonctionnels

Contexte

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) administre le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (le PAAF), dont l'objectif premier est d'accorder un appui et une aide financière aux Ontariennes et aux Ontariens ayant des déficiences physiques de longue durée afin qu'ils obtiennent les appareils fonctionnels personnalisés dont ils ont besoin pour accroître leur autonomie.

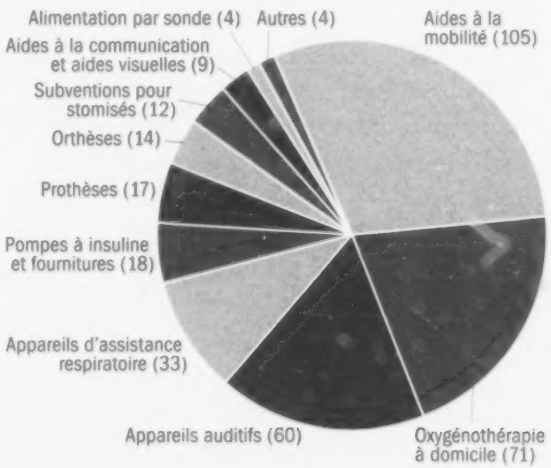
Les modalités de financement de chaque catégorie d'appareils sont distinctes. En règle générale, les appareils ne peuvent être achetés qu'auprès des fournisseurs inscrits au PAAF. Dans la plupart des cas, le client règle une partie du coût du matériel au moment de l'achat, puis le vendeur facture le solde au Ministère. Les fournitures dont l'achat est subventionné par le PAAF font exception à la règle : le bénéficiaire de la subvention peut s'adresser au fournisseur de son choix.

Dans bien des cas, un client fait appel au PAAF pour la première fois après un diagnostic médical. À la suite du diagnostic, un autre professionnel de la santé, soit un « autorisateur » inscrit au PAAF, évalue les besoins du client et lui prescrit les appareils ou les fournitures dont il a besoin, et qu'il se procure en s'adressant à un fournisseur.

La Figure 1 illustre les dépenses de 2008-2009, ventilées par catégorie d'appareils et totalisant 347 millions de dollars. Les dépenses du PAAF ont augmenté de plus de 90 % depuis 2001-2002, année de notre dernière vérification, auquel moment elles se chiffraient à 181 millions. La hausse s'explique par l'adaptation des barèmes aux prix du marché en 2004 (les prix approuvés du PAAF n'avaient pas été rajustés depuis 1993), la hausse du nombre de clients, passés de 173 000 à 294 000, et l'entrée en vigueur en 2006 du programme des pompes à insuline et des fournitures connexes.

Figure 1 : Dépenses du Programme d'appareils et accessoires fonctionnels, par catégorie d'appareils, 2008-2009 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Objectifs et portée de la vérification

Notre vérification avait pour objectif de déterminer si le Ministère dispose de systèmes et de procédures efficaces qui lui permettent :

- d'assurer la gestion économique et efficiente des paiements et des ressources du PAAF de même que le respect des critères d'admissibilité et des autres exigences de la politique en vigueur;
- de mesurer le rendement du PAAF et la réalisation de ses objectifs, et de faire rapport à ce sujet.

Nous avons établi des critères de vérification applicables aux systèmes, aux politiques et aux procédures clés qui devraient être en place et fonctionner efficacement. La haute direction du Ministère a examiné et accepté les critères en question. Nous avons ensuite conçu et exécuté des sondages et des procédés de vérification afin de réaliser nos objectifs de vérification et de satisfaire à nos critères de vérification.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les politiques, les procédures et les dossiers pertinents du Ministère. Nous nous sommes entretenus avec le personnel compétent du Ministère, nous avons examiné des documents à l'appui provenant de fournisseurs et de professionnels de la santé, nous avons obtenu de l'information pertinente de groupes de parties intéressées et de la direction de programmes comparables relevant d'autres ordres de gouvernement, et nous avons analysé les données sur les demandes de paiement par l'application de techniques de vérification informatisée. Les travaux du Service de vérification interne du Ministère n'ont pas influé sur la portée de notre vérification, car il n'avait pas effectué de vérification récente du PAAF.

Résumé

Depuis notre dernière vérification, qui datait de 2001, le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (le PAAF) du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a acquis des moyens supplémentaires de contrôler et d'améliorer la prestation de services à la clientèle. Toutefois, nous sommes d'avis que le Ministère pourrait accroître le rapport coût-efficacité du PAAF en gérant plus économiquement les paiements effectués et en appliquant rigoureusement les critères d'admissibilité et les autres exigences de la politique en vigueur.

Notamment, le Ministère pourrait s'assurer plus fréquemment que les prix des biens et des services qu'il achète et les prix et les frais que les fournisseurs facturent aux clients du PAAF sont raisonnables. Étant donné que nombre de clients doivent acquitter une part du coût de leurs appareils, ils sont lésés lorsque le Ministère fixe ou accepte un prix sensiblement supérieur à la juste valeur de marché. Le Ministère doit également redoubler d'efforts pour recenser les risques et les coûts occasionnés par les demandes de paiement inadmissibles, les tendances irrégulières des demandes de paiement et les trop-payés, et il doit remédier à la situation. Enfin, le Ministère doit se montrer proactif en repérant les risques de conflits d'intérêts entre autorisateurs et fournisseurs, en y apportant des solutions et en luttant contre d'autres pratiques douteuses.

Le Ministère a pris les mesures suivantes pour améliorer et surveiller les services à la clientèle.

- Le Ministère a lancé plusieurs initiatives positives visant à améliorer le service à la clientèle. Par exemple, il a normalisé les délais de traitement des demandes de paiement et les délais de réponse, classé par degré d'importance les tâches assignées et adopté des procédures d'enquête et de tenue de dossiers sur les plaintes.

- Le Ministère surveille les niveaux de prestation de services grâce à des sondages sur la satisfaction de la clientèle menés à intervalles de deux ans, et il a rétabli à cette fin des comités permanents chargés de lui adresser des conseils sur les politiques, les critères d'admissibilité et l'élaboration de stratégies d'évaluation et de surveillance du PAAF.

Par ailleurs, le Ministère veille par les moyens suivants à ce que les prix des appareils fonctionnels soient compétitifs.

- En 2004, le Conseil de gestion du gouvernement a relevé le Ministère de l'obligation de procéder par appel d'offres concurrentiel à l'achat de systèmes d'oxygénothérapie à domicile après avoir acquiescé à sa proposition de négocier une entente contractuelle avec des représentants de fournisseurs. Lorsqu'il a approuvé la proposition, le Conseil de gestion a déclaré que les dépenses annuelles ne devaient pas dépasser 54,6 millions de dollars. Or, nous avons constaté que les dépenses du Ministère ont excédé le seuil approuvé d'une marge variant de 6 millions à 11 millions au cours de chacun des exercices de 2004-2005 à 2007-2008, et, bien que le Conseil de gestion ait agréé la réaffectation de fonds d'autres secteurs de programme du Ministère, aucune documentation n'indiquait que la question avait été traitée expressément. Nous avons également découvert que, de 2002-2003 à 2008-2009, le Ministère avait versé 2,2 millions de dollars de plus que le montant stipulé dans l'accord en vigueur avec les fournisseurs de systèmes d'oxygénothérapie à domicile aux clients du Nord de la province. Le Ministère nous a fait savoir que l'accord était contraire à l'esprit de la politique du PAAF et qu'il chercherait à le modifier.
- Les concentrateurs d'oxygène que les fournisseurs procurent aux clients coûtent entre 400 $ et 1 000 $ chacun et ont une durée utile de cinq à sept ans. Comme les fournisseurs perçoivent des frais mensuels de 389 $ pour alimenter en oxygène les systèmes à domicile, le Ministère leur verse environ 23 000 $ par client sur cinq ans. Bien que le Ministère ait signalé qu'une part importante de la somme de 23 000 $ se rapporte à des frais divers relatifs aux services qu'assument les fournisseurs, dont la dotation en personnel et l'administration, il n'avait ni analysé officiellement ces frais pour juger de leur caractère raisonnable, ni comparé le prix demandé par les fournisseurs à celui qu'acquittent d'autres administrations provinciales.
- L'analyse de l'échantillon que nous avons prélevé nous a appris que les marges bénéficiaires que touchaient les fournisseurs sur toutes les grandes catégories d'appareils étaient supérieures à la cible raisonnable de 33 % fixée par le Ministère. En effet, les marges moyennes perçues sur les aides à la mobilité, les appareils d'assistance respiratoire et les systèmes informatiques étaient de 84 %, 117 % et 128 % respectivement, étant donné que le Ministère revoit et établit les prix approuvés des appareils précités aux termes du PAAF tous les deux ans sans tenir compte pleinement de la diminution appréciable des prix du marché faisant suite à des percées technologiques récentes. Qui plus est, les prix établis par le Ministère ne tiennent pas compte de la possibilité offerte à certains fournisseurs de bénéficier de ristournes.
- Le Ministère autorisait les fournisseurs à percevoir une marge bénéficiaire particulièrement élevée sur le matériel informatique, tel que les moniteurs, les imprimantes et les numériseurs, si bien qu'ils pouvaient le facturer au PAAF à des prix sensiblement supérieurs à ceux du marché. Par exemple, le prix d'un moniteur autorisé par le PAAF est de 1 332 $, alors que le prix de gros n'est souvent que de 250 $ environ, ce qui se traduit par une marge bénéficiaire potentielle de 400 %. Lorsque nous avons vérifié la nature raisonnable des prix de systèmes informatiques comprenant

moniteurs et imprimantes, nous avons obtenu des propositions de prix de cinq fournisseurs inscrits au Programme, lesquelles variaient de 1 300 $ à 4 400 $. Le fournisseur qui proposait un système à 4 400 $ offrait d'assumer la part de 1 100 $ facturable au client si l'achat était admissible au financement offert en vertu du PAAF.

Nous avons fait les constatations suivantes concernant la surveillance des demandes de paiement.

- Le Ministère a examiné les demandes de remboursement du prix de triporteurs et de quadriporteurs en 2004-2005. Il en a résulté la résiliation de l'entente conclue avec un autorisateur qui avait agréé l'achat d'appareils de cette catégorie par des personnes inadmissibles au PAAF. L'examen a eu un effet dissuasif l'année suivante, ce dont témoigne une baisse de 13 % de la totalité des demandes de paiement, mais il a été de courte durée, car les demandes ont grimpé de 109 % de 2005-2006 à 2008-2009. Nous avons examiné la situation de trois fournisseurs (deux d'entre eux avaient été visés par l'examen du Ministère en 2004-2005) dont les demandes avaient progressé de plus de 800 % au cours des trois années précédentes, passant de 88 000 $ à 805 000 $. Notre examen nous a appris que le Ministère ne surveillait pas de façon cohérente les demandes de remboursement du prix de triporteurs et de quadriporteurs pour pouvoir dégager des tendances irrégulières et prendre les mesures qui s'imposaient pour prévenir les abus.
- Certaines autres provinces confient à des inhalothérapeutes indépendants l'évaluation de l'admissibilité continue des clients à des systèmes d'oxygénothérapie à domicile, mais l'Ontario s'en remet à cette fin aux inhalothérapeutes employés par les fournisseurs. Cette façon de faire pose un risque évident, car il est dans l'intérêt du fournisseur de maintenir l'admissibilité.
- Les inhalothérapeutes employés par les fournisseurs d'oxygénothérapie à domicile évaluent chaque année la situation des clients afin de confirmer de nouveau leurs besoins, mais ils ne sont tenus de fournir les résultats de leur évaluation au Ministère qu'à la demande de celui-ci. Or, le tiers des évaluations de clients que nous avons demandées aux fournisseurs de produire pour constituer notre échantillon soit n'avaient pas été effectuées, soit indiquaient que les clients ne satisfaisaient plus aux critères pour bénéficier d'oxygénothérapie à domicile à long terme. Néanmoins, le Ministère continuait à acquitter le coût de l'oxygénothérapie à domicile des clients concernés.
- Le nombre de demandes de paiement du coût de systèmes de modulation de fréquence (FM), un appareil auditif qui réduit au minimum le bruit de fond afin d'accentuer le signal vocal, a beaucoup augmenté depuis 2004-2005, surtout chez les aînés (personnes âgées de 66 ans ou plus), dont les demandes ont fait un bond de près de 1 800 %, allant de 187, pour une valeur de 250 000 $, en 2004-2005 à 3 557, ce qui représente la somme de 4,8 millions de dollars, en 2008-2909. Certains clients ont fait savoir que leur système FM faisait partie d'un « forfait » comprenant des appareils auditifs et qu'ils n'en avaient pas vraiment besoin et n'en faisaient pas usage. À cet égard, le Ministère a élaboré un plan d'action en janvier 2009 dont l'objet est de repérer les demandes non fondées et de faire enquête sur les situations irrégulières afin de prévenir les abus.

Les points suivants portent sur la détection et la prévention du risque de conflit d'intérêts entre les autorisateurs et les fournisseurs.

- Le Ministère doit adopter une approche proactive et rigoureuse de la détection et de la prévention du risque de conflit d'intérêts entre fournisseurs, autorisateurs et prescripteurs des principales catégories d'appareils

fonctionnels. D'après nos constatations, certains fournisseurs avaient fait approuver plus de 90 % de leurs demandes par seulement un ou deux autorisateurs ou prescripteurs. L'un d'eux avait demandé le remboursement de plus de 10 millions de dollars au titre d'appareils auditifs depuis 2000. De plus, nous avons observé que certains autorisateurs ou prescripteurs adressaient sans cesse leurs clients aux mêmes fournisseurs, situés à plus de 30 kilomètres, bien que de nombreux autres fournisseurs inscrits au PAAF aient été situés beaucoup plus près du domicile des clients.

- Lorsque le Ministère a effectivement décelé un risque de conflit d'intérêts ou d'inconduite de professionnels de la santé inscrits au PAAF, il a rarement mis fin aux accords auxquels ils étaient parties et informé l'association ou l'ordre professionnel dont ils relevaient. Parfois, le Ministère était au courant d'un problème depuis plusieurs années mais n'avait pas pris de mesures correctives.

Les observations suivantes concernent le recyclage et la remise à neuf de fauteuils roulants.

- Le Ministère a conclu un marché qui accorde à un fournisseur le droit exclusif de vendre des fauteuils roulants motorisés neufs ou remis à neuf à des clients partout en Ontario, de mars 2007 à février 2010. Le fournisseur a garanti un taux de recyclage de 20 % au cours de sa première année d'activité et de 25 % par la suite, toute insuffisance devant être créditée au Ministère, mais nous avons constaté que le taux de recyclage effectif a été de 8,4 % la première année, tandis que le taux de la deuxième année n'était pas encore connu. Lorsque nous avons signalé l'affaire au personnel du Ministère, il nous a assurés qu'il effectuerait un suivi auprès du fournisseur.
- Les demandes de remboursement du prix de fauteuils roulants aux termes du PAAF portent à 80 % sur des fauteuils non motorisés depuis 2002-2003. Toutefois, le Ministère ne mène actuellement aucun projet de recyclage des fauteuils de cette catégorie. L'Alberta et le Québec, entre autres administrations, ont lancé des programmes de recyclage et de remise à neuf des fauteuils roulants non motorisés. En plus de protéger l'environnement, les provinces susmentionnées ont pu réaliser des économies appréciables de l'ordre de 4 millions à 5 millions de dollars par an, le coût moyen d'un fauteuil roulant recyclé n'étant que le tiers environ de celui d'un fauteuil neuf.

Les remarques suivantes se rapportent au recouvrement de trop-payés.

- Le Ministère a constaté qu'il avait effectué des paiements, certains remontant à 2001, à des fournisseurs d'oxygénothérapie à domicile de clients décédés. Il faisait le nécessaire pour recouvrer les fonds ainsi versés.
- Nous avons découvert que le Ministère et la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (la CSPAAT) avaient peut-être remboursé en double des montants demandés par des clients. Depuis 2006, le Ministère a recouvré environ 110 000 $ après avoir remboursé en double le prix d'appareils auditifs, mais il ignorait avoir effectué de tels paiements au titre d'appareils d'autres catégories avant que nous ne le lui signalions, et il n'avait recouvré aucun paiement redondant versé à ce titre. Le personnel du Ministère a expliqué qu'il en était ainsi parce qu'il n'existait aucun accord avec la CSPAAT sur la mise en commun de l'information.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère est résolu à administrer le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (le PAAF) de manière équitable et sérieuse afin que ses bénéficiaires, qui sont parmi les Ontariennes et les Ontariens les plus vulnérables, obtiennent les appareils fonctionnels et les fournitures dont ils ont besoin. Le PAAF vient en aide financièrement à ses clients pour qu'ils

fonctionnels. D'après nos constatations, certains fournisseurs avaient fait approuver plus de 90 % de leurs demandes par seulement un ou deux autorisateurs ou prescripteurs. L'un d'eux avait demandé le remboursement de plus de 10 millions de dollars au titre d'appareils auditifs depuis 2000. De plus, nous avons observé que certains autorisateurs ou prescripteurs adressaient sans cesse leurs clients aux mêmes fournisseurs, situés à plus de 30 kilomètres, bien que de nombreux autres fournisseurs inscrits au PAAF aient été situés beaucoup plus près du domicile des clients.

- Lorsque le Ministère a effectivement décelé un risque de conflit d'intérêts ou d'inconduite de professionnels de la santé inscrits au PAAF, il a rarement mis fin aux accords auxquels ils étaient parties et informé l'association ou l'ordre professionnel dont ils relevaient. Parfois, le Ministère était au courant d'un problème depuis plusieurs années mais n'avait pas pris de mesures correctives.

Les observations suivantes concernent le recyclage et la remise à neuf de fauteuils roulants.

- Le Ministère a conclu un marché qui accorde à un fournisseur le droit exclusif de vendre des fauteuils roulants motorisés neufs ou remis à neuf à des clients partout en Ontario, de mars 2007 à février 2010. Le fournisseur a garanti un taux de recyclage de 20 % au cours de sa première année d'activité et de 25 % par la suite, toute insuffisance devant être créditée au Ministère, mais nous avons constaté que le taux de recyclage effectif a été de 8,4 % la première année, tandis que le taux de la deuxième année n'était pas encore connu. Lorsque nous avons signalé l'affaire au personnel du Ministère, il nous a assurés qu'il effectuerait un suivi auprès du fournisseur.
- Les demandes de remboursement du prix de fauteuils roulants aux termes du PAAF portent à 80 % sur des fauteuils non motorisés depuis 2002-2003. Toutefois, le Ministère ne mène actuellement aucun projet de recyclage des fauteuils de cette catégorie. L'Alberta et le Québec, entre autres administrations, ont lancé des programmes de recyclage et de remise à neuf des fauteuils roulants non motorisés. En plus de protéger l'environnement, les provinces susmentionnées ont pu réaliser des économies appréciables de l'ordre de 4 millions à 5 millions de dollars par an, le coût moyen d'un fauteuil roulant recyclé n'étant que le tiers environ de celui d'un fauteuil neuf.

Les remarques suivantes se rapportent au recouvrement de trop-payés.

- Le Ministère a constaté qu'il avait effectué des paiements, certains remontant à 2001, à des fournisseurs d'oxygénothérapie à domicile de clients décédés. Il faisait le nécessaire pour recouvrer les fonds ainsi versés.
- Nous avons découvert que le Ministère et la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (la CSPAAT) avaient peut-être remboursé en double des montants demandés par des clients. Depuis 2006, le Ministère a recouvré environ 110 000 $ après avoir remboursé en double le prix d'appareils auditifs, mais il ignorait avoir effectué de tels paiements au titre d'appareils d'autres catégories avant que nous ne le lui signalions, et il n'avait recouvré aucun paiement redondant versé à ce titre. Le personnel du Ministère a expliqué qu'il en était ainsi parce qu'il n'existait aucun accord avec la CSPAAT sur la mise en commun de l'information.

Le Ministère est résolu à administrer le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (le PAAF) de manière équitable et sérieuse afin que ses bénéficiaires, qui sont parmi les Ontariennes et les Ontariens les plus vulnérables, obtiennent les appareils fonctionnels et les fournitures dont ils ont besoin. Le PAAF vient en aide financièrement à ses clients pour qu'ils

puissent obtenir les appareils fonctionnels personnalisés, à des prix concurrentiels, qui répondent à leurs besoins particuliers. Le taux d'utilisation accru du programme s'explique par la population vieillissante de l'Ontario et le nombre croissant d'aînés et de personnes ayant des déficiences physiques de longue durée qui ont les moyens de continuer à vivre dans leur collectivité plutôt que dans des établissements coûteux. Le Ministère accepte, de façon générale, les recommandations du vérificateur général, et il poursuivra ses efforts visant à renforcer la responsabilisation et à garantir l'utilisation efficiente des ressources et la fourniture d'appareils de qualité à des prix raisonnables.

Le Ministère a entrepris, en 2008-2009, d'accroître la transparence de l'acquisition d'oxygénothérapie à domicile en adoptant une liste de fournisseurs attitrés, en resserrant les exigences d'inscription à l'intention des fournisseurs et en clarifiant les conditions d'admissibilité de la clientèle. Par la même occasion, le Ministère revoit la structure tarifaire de la fourniture d'oxygénothérapie à domicile. Il poursuit ses efforts en matière de conformité et d'assurance de la qualité, et il met en oeuvre de nouvelles procédures et prévoit la formation de tout le personnel à la gestion des risques. Le nombre de lettres de confirmation adressées à des clients approuvés a augmenté de 193 % depuis 2003-2004, et un système de gestion des contacts visant à améliorer les relations avec les parties intéressées est en voie de mise en oeuvre. De plus, le Ministère augmente le contenu de son site Web accessible au public afin de faire mieux connaître les appareils admissibles, la disponibilité de fournisseurs et les critères d'admissibilité. À compter de 2008-2009, le Ministère a entrepris de mettre en oeuvre un système d'information qui remplacera l'ancien système d'ici le printemps 2011, grâce auquel il pourra plus facilement contrôler le rythme et les tendances de l'activité des autorisateurs et des fournisseurs et veiller à ce que les paiements versés en vertu du PAAF soient gérés conformément aux exigences de la politique en vigueur.

Constatations détaillées de la vérification

APERÇU DES PRINCIPALES CATÉGORIES D'APPAREILS ET DES PRINCIPAUX INTERVENANTS

Chaque catégorie d'appareils fonctionnels a son mode de financement propre et fait intervenir différents acteurs. La Figure 2 offre une vue d'ensemble du mécanisme de financement de chaque principale catégorie d'appareils. La Figure 3 définit et illustre les principaux intervenants (autorisateurs et fournisseurs) qui participent au Programme d'appareils et accessoires fonctionnels (le PAAF).

RENDEMENT DU PROGRAMME

Prestation de services à la clientèle

Depuis notre dernière vérification, effectuée en 2001, le Ministère a augmenté les moyens dont il dispose pour améliorer et surveiller la prestation de ses services à la clientèle. Les points qui suivent décrivent certaines des initiatives qu'il a prises à cet égard.

- Le Ministère a établi des délais normalisés de traitement des demandes de paiement et de réponse aux demandes de renseignements communiquées par téléphone ou par écrit, et il contrôle le respect des délais fixés aussi bien que l'efficacité du centre d'assistance.
- La statistique de l'arriéré des travaux et de la charge de travail des services de saisie des données et d'évaluation des demandes de paiement est communiquée à la direction pour chaque catégorie d'appareils. Cette façon

Figure 2 : Aperçu des principales catégories d'appareils

Source de l'information : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Catégorie d'appareils	Types d'appareils financés	Mode de financement/ personnes admissibles	Personnes chargées d'évaluer l'admissibilité du client à l'appareil ou aux fournitures[1]	Distributeur commercial[1]	Destinataire des fonds du PAAF[1]	Demandes de paiement (MS)		Variation [%]
Aides à la mobilité	• Aides à la marche (p. ex. béquilles d'avant-bras, déambulateurs à roulettes, orthopodiums) • Fauteuils roulants, triporteurs et quadriporteurs • Appareils de positionnement et sièges	• Le PAAF fixe le prix de chaque type d'appareil ou accessoire. • Les fournisseurs ne peuvent demander plus que le prix approuvé du PAAF, mais ils peuvent fixer un prix moindre. • Le PAAF acquitte 75 % du prix et le client assume la part restante de 25 %.	Un autorisateur inscrit au PAAF : • Un ergothérapeute • Un physiothérapeute	Un fournisseur inscrit au PAAF	Un fournisseur inscrit au PAAF	47	105	124

Oxygéno-thérapie à domicile[2]	• Concentrateurs
	• Cylindres
	• Systèmes d'oxygène liquide
	• Accessoires connexes (masques, humidificateurs, sondes)
		• Le PAAF verse 389 $ par mois par personne admissible et prévoit une prime de 25 $ pour les résidents du Nord.
		• Le PAAF couvre la totalité des coûts de l'oxygénothérapie à domicile pour les personnes âgées et :
		  • les bénéficiaires de l'aide sociale;
		  • les bénéficiaires de services de soins à domicile de longue durée;
		  • les pensionnaires d'établissements de soins de longue durée.
		• Le PAAF couvre 75 % des coûts de l'oxygénothérapie à domicile pour toutes autres personnes admissibles.
			• Le médecin traitant effectue l'évaluation initiale (analyse des gaz sanguins artériels).
			• Les évaluations suivantes (analyses d'oxymétrie) sont effectuées par :
			  • le médecin traitant ou
			  • un inhalothérapeute (employé ou non par le fournisseur).
				Un fournisseur inscrit au PAAF	Un fournisseur inscrit au PAAF	51	71	39

Appareils auditifs	• Appareils auditifs
	• Systèmes de modulation de fréquence (FM)
	• Accessoires (câbles, amplificateurs, etc.)
		• Le financement prévu est de 75 %, à concurrence de :
		  • 500 $ à l'achat d'un appareil auditif;
		  • 1 000 $ à l'achat de deux appareils auditifs;
		  • 1 350 $ à l'achat d'un système FM.
		• Le financement s'applique :
		  • à l'appareil même;
		  • à un embout auriculaire (support de l'appareil);
		  • aux accessoires prévus par le PAAF;
		  • aux frais d'ordonnance.
		• Le client verse au fournisseur la différence entre le coût total et le financement prévu aux termes du PAAF.
			Un autorisateur inscrit au PAAF :
			• Un audiologiste
			• Un audioprothésiste
				Un fournisseur inscrit au PAAF	Un fournisseur inscrit au PAAF	33	60	81

1. La Figure 3 décrit les autorisateurs et les fournisseurs inscrits.
2. La Figure 4 donne une description complète du matériel précité.

Catégorie d'appareils	Types d'appareils financés	Mode de financement/ personnes admissibles	Personnes chargées d'évaluer l'admissibilité du client à l'appareil ou aux fournitures[1]	Distributeur commercial[1]	Destinataire des fonds du PAAF[1]	Demandes de paiement (M$)		Variation (%)
Produits d'assistance respiratoire	• Systèmes de ventilation spontanée avec pression expiratoire positive (VSPEP)	• Le PAAF fixe à 1 040 $ le prix d'un système VSPEP. • Les fournisseurs ne peuvent demander plus que le prix approuvé du PAAF, mais ils peuvent fixer un prix moindre. • Le PAAF acquitte 75 % du prix et le client assume la part restante de 25 %.	Le médecin d'une clinique du sommeil agréée par le PAAF	Un fournisseur inscrit au PAAF	Un fournisseur inscrit au PAAF	13	33	147
	Autres produits d'assistance respiratoire : • Compresseurs • Planches de drainage postural • Percuteurs • Appareils de réanimation	• Le PAAF fixe le prix de chaque type d'appareil. • Les fournisseurs ne peuvent demander plus que le prix approuvé du PAAF, mais ils peuvent fixer un prix moindre. • Le PAAF acquitte 75 % du prix et le client assume la part restante de 25 %.	Un médecin (normalement un spécialiste des maladies respiratoires)	Un fournisseur inscrit au PAAF	Un fournisseur inscrit au PAAF			
Fournitures pour stomisés	• Toutes fournitures qui facilitent la canalisation des matières fécales ou de l'urine, le plus souvent vers une poche pour colostomie fixée à l'abdomen	• Le PAAF verse une subvention annuelle de 600 $ aux personnes ayant subi une stomie permanente (ouverture chirurgicale rendue nécessaire par la perte de la fonction de la vessie ou de l'intestin).	• Un médecin • Une infirmière ou un infirmier autorisé et agréé pour la prestation de soins de santé primaires	Tout fournisseur ontarien de fournitures pour stomisés	Le client	11	12	3
Aides à la communication et aides visuelles	• Amplificateurs de signaux vocaux • Aides optiques (p. ex. lunettes de prescription spécialisées, loupes, télescopes) • Aides à la lecture et à l'écriture (p. ex. matériel informatique, lecteurs de livres audio)	• Le PAAF fixe le prix de chaque type d'appareil. • Les fournisseurs ne peuvent demander plus que le prix approuvé du PAAF, mais ils peuvent fixer un prix moindre. • Le PAAF acquitte 75 % du prix et le client assume la part restante de 25 %.	Un autorisateur inscrit au PAAF : • Un orthophoniste • Un ophtalmologiste • Un optométriste • Un spécialiste de la réadaptation visuelle • Un enseignant spécialisé dans l'apprentissage des aveugles • Un enseignant en réadaptation • Un ergothérapeute	Un fournisseur inscrit au PAAF	Un fournisseur inscrit au PAAF	7	9	40
Pompes à insuline et fournitures	Pompes à insuline	• Le PAAF fixe à 6 300 $ le prix d'une pompe à insuline. • Le PAAF acquitte la totalité du prix d'une pompe à insuline pour les personnes atteintes de diabète type 1.	Une équipe multidisciplinaire de professionnels de soins de la santé spécialisés en diabète (médecin, infirmière ou infirmier autorisé, diététiste autorisé) inscrits au PAAF	Un fournisseur inscrit au PAAF	Un fournisseur inscrit au PAAF	s.o. (Le financement n'est offert que depuis 2006-2007.)	18	s. o.
	Fournitures de pompe à insuline	Le PAAF verse une subvention annuelle de 2 400 $ aux personnes atteintes de diabète type 1.		Tout fournisseur ontarien de fournitures de pompe à insuline	Le client			

1. La Figure 3 décrit les autorisateurs et les fournisseurs inscrits.

Figure 3 : Programme d'appareils et accessoires fonctionnels – Principaux intervenants

Source de l'information : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Principaux intervenants	Description	Conditions générales d'inscription	Rôles et responsabilités
Autorisateur inscrit	• Professionnel agréé des soins de santé inscrit au PAAF. • Environ 6 000 autorisateurs appartenant à diverses professions sont inscrits au PAAF : médecins, audiologistes, ergothérapeutes, physiothérapeutes, orthophonistes, optométristes, ophtalmologistes. • Ils travaillent dans des hôpitaux, des agences de soins à domicile et des cabinets privés, évaluent les besoins de la clientèle et prescrivent des appareils ou des fournitures. • Dans certains cas, l'autorisateur est également fournisseur, p. ex. dans le domaine des appareils auditifs.	• Signer et présenter l'accord de l'autorisateur, qui énonce les conditions à remplir pour demeurer autorisateur aux termes du PAAF. • Produire la preuve de sa qualification professionnelle et être en règle avec son association ou ordre professionnel.	• Remplir toutes les conditions énoncées dans l'accord de l'autorisateur. • Offrir du matériel autorisé qui répond aux besoins fonctionnels du client et satisfait aux critères d'admissibilité au PAAF. • Renseigner les clients sur les politiques et les procédures du PAAF aussi bien que les critères d'admissibilité à celui-ci. • Vérifier l'admissibilité des demandeurs au PAAF, aider les clients à remplir les formulaires de demande, etc. • Déterminer les types d'appareils ou de fournitures qui répondent le mieux aux besoins des clients. • Fournir aux clients une liste des fournisseurs inscrits de leur région. • Discuter avec les fournisseurs des besoins en matériel et soutien technique des clients. • Veiller à ce que le fournisseur évalue correctement les besoins des clients et leur fournisse du matériel aux fins d'essai. • Effectuer un suivi auprès des clients afin de confirmer qu'ils ont reçu le matériel autorisé qu'il leur faut et que les appareils et les fournitures qui leur ont été prescrits répondent à leurs besoins.
Fournisseur inscrit	• Entreprise privée ou organisme sans but lucratif inscrit au PAAF. • Le fournisseur inscrit procure des appareils ou des fournitures fonctionnels aux personnes admissibles au financement offert en vertu du PAAF. • Environ 1 000 fournisseurs sont inscrits auprès du PAAF, dont certains proposent plusieurs catégories d'appareils.	• Signer et remettre l'accord du fournisseur, qui énonce les conditions à remplir pour demeurer fournisseur du PAAF. • Remplir une demande et produire divers documents sur l'entreprise, y compris la preuve de la qualité de propriétaire, de l'information sur l'assurance et les services bancaires, des accords conclus avec des fabricants, la preuve de la qualification professionnelle du personnel, le plan d'étage des locaux ou la disposition des bureaux. • Chaque succursale du fournisseur doit être inscrite distinctement au PAAF.	• Remplir toutes les conditions énoncées dans l'accord du fournisseur. • Tenir à jour sa connaissance du matériel inscrit au PAAF. • Tenir des réserves suffisantes du matériel qu'il est autorisé à vendre. • Renseigner la clientèle et l'autorisateur sur les marques et les modèles d'appareils offerts et l'entretien qu'ils demandent. • Offrir un assortiment raisonnable d'appareils dont les clients peuvent faire l'essai à la demande de l'autorisateur. • Collaborer avec le client et l'autorisateur afin que le matériel réponde aux besoins du particulier. • Fournir au client et au PAAF les propositions de prix exigés. • Informer l'autorisateur de la livraison du matériel au client pour qu'il puisse assurer un suivi. • Respecter les garanties des fabricants et fournir des services après-vente.

de faire a facilité l'établissement de priorités et la répartition des tâches, et l'arriéré de dossiers avait été en grande partie écoulé au moment de notre vérification. Les demandes de remboursement du prix d'appareils de toutes catégories sont désormais saisies et une décision est rendue dans les délais normalisés de six à huit semaines fixés par le Ministère.

- Le Ministère a établi des procédures régissant les enquêtes sur les plaintes et la tenue de documents sur le nombre et la nature des plaintes reçues.
- Il a rétabli des comités permanents en réponse à l'une des recommandations de notre vérification de 2001. Les comités se réunissent semestriellement afin de formuler des conseils sur la politique et les critères d'évaluation aussi bien que de proposer des stratégies d'évaluation et de surveillance du PAAF. Il existe actuellement quatre comités correspondant aux principales catégories d'appareils : aides à la mobilité, prothèses et orthèses, produits d'assistance respiratoire, produits d'assistance sensorielle. Des professionnels de la santé, des fournisseurs, des fabricants et des consommateurs de toutes les régions de la province y siègent.
- Le Ministère effectue des sondages sur la satisfaction de la clientèle à intervalles de deux ans, notamment pour améliorer les modèles de prestation de services. Trois sondages ont eu lieu depuis 2002-2003. Dans l'ensemble, plus de 85 % des répondants se sont dits satisfaits du PAAF. Certains, toutefois, ont dit douter du caractère raisonnable des prix des appareils ou des fournitures.

Rapport coût-efficacité du PAAF

Si le Ministère a amélioré la prestation des services à sa clientèle, il n'a pas accordé suffisamment d'attention au rapport coût-efficacité maximal du PAAF. Tel qu'il est décrit dans les sections suivantes de notre rapport, nous sommes d'avis qu'une surveillance resserrée exercée dans un certain nombre de domaines pourrait déboucher sur des économies appréciables.

TARIFICATION

En 2004, l'administration du PAAF a mis en oeuvre une nouvelle formule de tarification appelée « modèle de prix fixes », qui proscrit aux fournisseurs de demander plus que les prix approuvés. Or, au moment de la mise en oeuvre de la nouvelle formule, les prix approuvés du PAAF n'avaient pas été rajustés depuis 1993. La politique de tarification du PAAF vise à assurer l'équité et la cohérence des prix entre catégories d'appareils. À cette fin, le Ministère doit revoir et actualiser régulièrement les prix des appareils et des fournitures remboursés en vertu du PAAF. L'oxygénothérapie à domicile fait exception à la règle, car son prix est fixé aux termes d'un accord contractuel conclu avec les fournisseurs.

Tarification de l'oxygénothérapie à domicile

Nature raisonnable des prix

Comme l'indique la Figure 4, l'oxygénothérapie à domicile se présente sous trois formes : oxygène liquide, concentrateurs, cylindres. Le coût est différent dans chaque cas. En règle générale, l'oxygène liquide est le plus coûteux à cause des coûts élevés occasionnés par le remplissage et le remplacement des récipients.

À l'heure qu'il est, le Ministère verse directement aux fournisseurs des frais fixes de 389 $ par mois et par client, majorés de 25 $ dans le cas des clients qui habitent le Nord de la province. Plutôt que de reposer sur un système d'appel d'offres ouvert et concurrentiel, le prix est déterminé par un accord négocié avec les fournisseurs (voir la section intitulée « Respect des accords de tarification »). Le Ministère a fait savoir qu'il ne contrôlait pas l'oxygénothérapie à domicile en se reportant à la méthode de fourniture, étant donné que le tarif mensuel est le même quelle qu'elle soit. Par contre, lorsqu'il

Figure 4 : Types de systèmes d'oxygénothérapie
Source de l'information : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Types de systèmes d'oxygénothérapie	Description
Concentrateur	• Appareil électrique qui tire l'oxygène de l'air ambiant et l'accumule. • Ne nécessite pas de remplacement ou de remplissage réguliers, car il tire de l'oxygène de l'air ambiant de façon continue.
Cylindre	• Réservoir cylindrique qui sert à stocker de l'oxygène comprimé. • De grands cylindres sont utilisés à la maison, de petits cylindres sont utilisés à l'extérieur, notamment lors de déplacements.
Oxygène liquide	• Systèmes qui emmagasinent de l'oxygène sous forme liquide dans de grands récipients fixes appelés réservoirs. • Le liquide est gazéifié avant de quitter le récipient. • De petits récipients portables sont alimentés à même le réservoir en vue de leur usage lors de sorties ou de déplacements.

avait répondu à notre vérification de suivi effectuée en 2003, le Ministère avait signalé son intention de se doter d'un système de collecte de statistiques sur l'usage de l'oxygène liquide et de concentrateurs en prévision des négociations préalables au prochain accord de tarification.

Nous avons appris, en examinant les factures des fournisseurs, que la majorité des clients utilisaient un système à concentrateur. Un fournisseur important nous a même déclaré que près de 90 % de ses clients utilisaient un tel système. Au contraire des systèmes à cylindre ou à oxygène liquide, il n'est nécessaire ni de remplir d'oxygène un concentrateur ni de le remplacer fréquemment. Il suffit de le brancher pour qu'il aspire l'air ambiant et produise un courant continu d'oxygène. Les factures de fabricants produites par les fournisseurs indiquent que le coût d'un concentrateur varierait entre 400 $ et 1 000 $ et que sa durée utile se situerait généralement entre cinq et sept ans. Toutefois, un fournisseur tire un revenu de quelque 23 000 $ (389 $ x 12 mois x 5 ans) d'un concentrateur d'une durée de cinq ans financé par voie du PAAF. Le Ministère nous a fait savoir que le plus clair de la somme se rapporte à des services permanents à la clientèle qui ne sont pas directement liés au coût du concentrateur ou à sa maintenance courante. Toutefois, il n'a pas établi que le montant est raisonnable ni ne l'a comparé au coût d'un service comparable fourni dans d'autres provinces.

Nous avons noté, toutefois, que le Ministère avait effectué une étude comparative des programmes d'oxygénothérapie à domicile relevant de diverses administrations, bien qu'il n'ait pas analysé les coûts occasionnés par les trois méthodes de fourniture. Cela dit, le Ministère était dans l'impossibilité d'effectuer des comparaisons utiles fondées sur les résultats de son étude, car il ignorait l'importance relative de chacune des trois techniques de fourniture d'oxygénothérapie à domicile sur chaque territoire visé par son examen.

Le comité mixte du Ministère sur l'oxygénothérapie à domicile a conclu que la situation de l'Alberta se rapproche le plus de celle de l'Ontario, et que les prix de l'oxygénothérapie à domicile pratiqués en Ontario se situent « au haut de l'échelle ». Nous avons observé que l'Alberta rembourse à ce titre 331 $ par mois, 18 % de moins que la somme de 389 $ versée en Ontario.

Respect des accords de tarification

Le taux mensuel de remboursement du coût de l'oxygénothérapie à domicile a été fixé aux termes d'un accord sur les prix négocié avec des fournisseurs représentés par l'Ontario Home Respiratory Services Association (l'OHRSA). L'accord a été

conclu en 2004, après que le Ministère a demandé d'être exonéré de l'obligation de recourir à un système d'appel d'offres concurrentiel imposé par la directive concernant l'acquisition des biens et services du Conseil de gestion du gouvernement. Le Ministère avait également demandé l'autorisation de mener des négociations en vue de limiter les dépenses du PAAF à 54,6 millions de dollars par an pendant quatre ans. En formulant sa demande, il avait fait valoir que, si le taux d'utilisation des services augmentait de plus de 3 %, il serait en mesure de réduire le prix établi de 3 % par an. Fort de l'aval du Conseil de gestion du gouvernement, le Ministère avait négocié et conclu un accord avec l'OHRSA qui limiterait les dépenses du PAAF au titre de l'oxygénothérapie à domicile à 54,6 millions de dollars par an jusqu'au 31 mars 2008. À noter, toutefois, que la version définitive de l'accord ne contenait pas de dispositions prévoyant une diminution du prix à proportion d'une hausse du taux d'utilisation.

Au cours de chacun des exercices de 2004-2005 à 2007-2008, les dépenses annuelles ont dépassé de 6 millions à 11 millions de dollars la somme convenue de 54,6 millions, ce qui représente un excédent total de 33 millions. Le personnel du Ministère nous a informés que, à son avis, le montant annuel convenu de 54,6 millions ne tenait pas compte du vieillissement continu de la population ni de la prévalence de bronchopneumopathie chronique obstructive (BPCO), une affection respiratoire causée principalement par la fumée de tabac. Le Ministère a ajouté avoir compris que le seuil de 54,6 millions de dollars pouvait être dépassé si le taux d'utilisation des services augmentait sensiblement. Il a confirmé que, les années où les dépenses ont dépassé le montant contractuel, les excédents ont été approuvés par le jeu d'arrêtés du Conseil du Trésor, lesquels autorisent une hausse des dépenses d'un programme particulier moyennant une diminution correspondante dans un autre secteur de programme.

Notre examen a révélé que la présentation au Conseil de gestion ne mentionnait pas la limite annuelle de 54,6 millions de dollars imposée antérieurement par le Conseil, ni la stipulation d'une telle limite dans l'accord conclu avec les fournisseurs. Selon le Ministère, le Conseil de gestion avait été informé du seuil dans le cadre de mises à jour en cours d'exercice, mais peu de preuves documentaires confirmaient que la question avait été soulevée expressément.

En 2008, le Ministère s'est vu accorder l'autorisation de négocier la reconduction de l'accord en vigueur et de continuer à échapper à l'obligation de recourir à un appel d'offres concurrentiel. Il a reconduit l'accord en vigueur jusqu'en 2009, avec une option de renouvellement d'un an. Nous estimons nécessaire de tirer au clair la question de savoir si l'exonération continue de l'obligation de recourir à un appel d'offres concurrentiel est conditionnée par le respect du seuil de dépenses annuelles, fixé à 54,6 millions de dollars.

En outre, nous avons découvert que le Ministère avait payé à certains fournisseurs la prime de 25 $ prévue pour les clients qui habitent le Nord de la province, bien que l'accord conclu avec les fournisseurs ait stipulé que les clients en question n'y avaient pas droit. La situation s'est soldée par des trop-payés en puissance de quelque 2,2 millions de dollars de 2002-2003 à 2008-2009. Lorsque nous avons attiré l'attention du Ministère sur la question, il nous a répondu que l'accord était erroné, car il dérogeait à l'esprit de la politique du PAAF. Le Ministère collabore avec la collectivité des fournisseurs à corriger l'accord.

RECOMMANDATION 1

Pour assurer la compétitivité des prix de l'oxygénothérapie à domicile, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit analyser rigoureusement les coûts de chaque méthode de fourniture avant de négocier un nouveau tarif. L'analyse doit prendre en compte les prix en vigueur dans d'autres provinces afin d'optimiser les dépenses de l'Ontario, eu égard, tout particulièrement, aux économies d'échelle dont la province devrait bénéficier, étant la plus populeuse.

Le Ministère doit demander au Conseil de gestion du gouvernement d'expliciter l'autorisation qu'il a donnée de ne pas lancer d'appel d'offres pour l'oxygénothérapie à domicile, à condition que « les dépenses totales du programme ne dépassent pas 54,6 millions de dollars par an ». Plus particulièrement, le Conseil de gestion doit confirmer s'il est permis de dépasser le maximum en cas d'accroissement du taux d'utilisation, à condition que l'excédent puisse être financé au sein même du Ministère et approuvé grâce à un arrêté du Conseil du Trésor.

Le Ministère exécute un processus d'acquisition ouvert et transparent en vue de dresser une liste de fournisseurs attitrés qu'il chargera de fournir des services d'oxygénothérapie à domicile au cours des cinq prochaines années, avec une option de prolongation de deux ans. Les taux de remboursement sont en voie d'être examinés, et le Ministère a chargé un consultant de lui adresser des conseils d'expert sur l'établissement d'un prix équitable. Le consultant s'est entretenu avec des spécialistes en soins de santé, et il a examiné les facteurs déterminants susceptibles d'influer sur le coût des services d'oxygénothérapie à domicile et leur évolution éventuelle au cours des sept prochaines années et passé en revue des modèles d'établissement de prix qui relèvent d'autres administrations.

En 2008, le Ministère a été autorisé à négocier un accord d'un an, susceptible d'être reconduit d'une autre année, avec des fournisseurs d'oxygénothérapie à domicile. Le libellé de l'autorisation soulignait que les dépenses prévues en 2008-2009 et 2009-2010 étaient fondées sur les taux de croissance actuels du niveau d'utilisation des services.

Le Ministère est persuadé qu'il a demandé et obtenu l'autorisation des dépenses du PAAF dans tous les cas où elles ont dépassé le crédit approuvé à l'origine, et qu'il est habilité à dresser une liste de fournisseurs attitrés et à établir les prix des services d'oxygénothérapie à domicile. En outre, il demandera des éclaircissements à ce propos au Conseil du Trésor et au Secrétariat du Conseil de gestion.

Le Ministère a versé la prime de 25 $ prévue pour les clients habitant le Nord de la province dans le respect des règles, malgré le libellé incorrect de l'accord conclu avec les fournisseurs, et le versement de la prime n'a pas donné lieu à un trop-payé en puissance de 2,2 millions de dollars.

Tarification d'autres appareils

Selon la politique sur la majoration énoncée dans le Manuel de politiques et procédures du Programme d'appareils et accessoires fonctionnels, « le prix d'un produit doit correspondre au coût unitaire du produit pour le fabricant, augmenté d'une marge raisonnable à concurrence de 33,3 %. Il en résultera une marge bénéficiaire de 25 % pour le fournisseur. » Selon le personnel du Ministère, la politique vise à assurer que les prix approuvés du PAAF sont raisonnables, appropriés et conformes à la juste valeur de marché. Les appareils auditifs font exception à la règle : il est interdit aux fournisseurs d'en majorer le prix le moindrement. Le prix qu'un fournisseur demande pour un appareil auditif doit être identique à celui du fabricant. La Figure 2 explique en détail les modalités de tarification de chaque catégorie d'appareils.

Aides à la mobilité

Le sondage de notre échantillon nous a appris que le coût des aides à la mobilité varie sensiblement d'un fournisseur à l'autre et dépend principalement de la taille et du pouvoir d'achat de chacun. La majoration moyenne entre le prix autorisé du PAAF et le coût pour le vendeur s'est établie à 84 %, de loin supérieure à la majoration de 33,3 % jugée raisonnable aux termes du PAAF. Nos sondages ont révélé que :

- le Ministère a établi les prix en se fondant sur le coût unitaire des appareils, sans tenir compte des ristournes dont profitent normalement les fournisseurs lorsqu'ils achètent de multiples exemplaires d'un même appareil;
- le Ministère a revu la tarification en 2004 et 2006, mais ne l'a pas fait depuis, malgré qu'un examen soit exigé à intervalles de deux ans; il s'ensuit que les prix actuels ne tiennent pas compte éventuellement de la diminution des coûts unitaires des fabricants attribuable à des percées technologiques.

Appareils auditifs

Comme le mentionne la Figure 2, le PAAF prévoit le remboursement du coût des appareils auditifs, des embouts auriculaires et des options ou accessoires autorisés aussi bien que des honoraires professionnels occasionnés par des services tels que la commande, la pose et l'ajustement et par l'explication du mode d'emploi et de l'entretien des appareils, mais les honoraires ne peuvent dépasser les montants stipulés aux barèmes tarifaires des associations professionnelles. Nous avons prélevé un échantillon de demandes de paiement sur lesquelles nous fonder pour évaluer le respect par les fournisseurs et les professionnels des politiques et procédures du PAAF et la nature raisonnable des prix. Nous avons fait les constatations suivantes.

- Il est interdit aux fournisseurs de majorer le prix des appareils auditifs. Le prix qu'ils demandent doit être identique à celui du fabricant. Cependant, nous avons relevé des dérogations à l'exigence. À titre d'exemple, un fournisseur avait facturé une majoration de 50 %, équivalente à quelque 430 $. Il nous a expliqué que le montant correspondait au coût du programme « sans soucis », mais la facture n'en faisait pas mention. Un autre ne transmettait pas à ses clients les économies qu'il réalisait lorsque les fabricants lui accordaient une ristourne. Il ne manquait jamais d'ajouter au prix une majoration de 30 %, qui haussait de 200 $ environ le prix du fabricant.
- Le Ministère ne confirme pas que les professionnels ont respecté les barèmes tarifaires avant d'approuver les demandes de paiement. Il n'examine les honoraires des professionnels que si l'Unité de la conformité et de l'assurance de la qualité décide d'examiner la demande de remboursement d'un fournisseur. Dans certains cas, des professionnels ont facturé systématiquement des frais d'ordonnance supérieurs à la moyenne du PAAF, qui se chiffre à près de 650 $. Dans un cas, les frais d'ordonnance moyens facturés par un professionnel dépassaient les 1 700 $, si bien que le client aurait assumé une part excessive du coût total, comme le remboursement maximal accordé en vertu du PAAF à l'achat d'un appareil auditif est de 500 $.

Produits d'assistance respiratoire

Plus de 90 % du financement prévu par le PAAF pour les produits d'assistance respiratoire est employé à l'achat de systèmes de ventilation spontanée avec pression expiratoire positive (VSPEP), qui facilitent la respiration des personnes atteintes du syndrome d'apnées obstructives du sommeil.

Notre examen d'un échantillon de factures a révélé que la majoration moyenne entre le prix que le PAAF autorisait pour les systèmes VSPEP et leur coût pour le fournisseur était de 117 %, de loin supérieure à la marge de 33,3 % jugée raisonnable aux termes du PAAF. De nombreux fournisseurs ont affirmé que la politique du PAAF sur la majoration des prix ne tient pas compte des frais de soutien indirects occasionnés par la thérapie des systèmes VSPEP offerte aux clients, par exemple les frais demandés pour le temps d'installation, les visites des clients et l'entretien. Toutefois, le Manuel des politiques et procédures du PAAF indique que le prix autorisé n'est pas censé couvrir les frais de soutien ou de service, mais seulement le coût du système complet, qui comprend un appareil de VSPEP, un humidificateur chauffant, un masque et un casque de base, un étui, 180 cm de tubulures, des bouchons et des filtres, un cordon d'alimentation et

un mode d'emploi. Le personnel du Ministère nous a fait savoir que certains fournisseurs pratiquaient une majoration supérieure à la marge autorisée parce qu'ils réalisent des économies en achetant des appareils en nombre, mais cette réalité n'est pas prise en considération par le Ministère lorsqu'il fixe les prix autorisés du PAAF. Le Ministère nous a avisés qu'il est à revoir les prix des systèmes VSPEP.

Les fournisseurs offrent parfois aux clients des articles supplémentaires ou des services, par exemple des forfaits, dont le coût n'est pas couvert par le PAAF. Le Ministère oblige les fournisseurs à remettre aux clients des factures qui font état individuellement des services supplémentaires et à leur expliquer qu'ils peuvent choisir de n'acheter que l'appareil couvert par le PAAF. Notre examen des factures de fournisseurs remises à des clients a montré que la plupart d'entre eux se sont vu imputer des frais pour des articles non couverts par le PAAF. Si nous n'avons pu confirmer que les fournisseurs avaient informé les clients qu'ils avaient le choix de n'acheter que l'appareil couvert par le PAAF, nous avons néanmoins constaté que, dans certains cas, les factures n'offraient pas le degré de détail prescrit. Le fournisseur faisait état plutôt d'une somme globale dont était soustraite la partie acquittée par le PAAF. À titre d'exemple, une facture indiquait qu'un « ensemble VSPEP » était vendu à 1 600 $, dont était retranchée la somme de 780 $ versée par le PAAF, sans que le solde que le client devait acquitter ait été ventilé. Nous nous inquiétons de ce que des factures ambiguës portent les clients à croire à tort que le prix total indiqué sur une facture ne correspond qu'à l'appareil de base. Le personnel du Ministère a dit partager nos inquiétudes et a commencé à faire enquête sur la question.

Aides à la communication et aides visuelles

Le PAAF offre une aide financière en vue de l'achat de matériel informatique faisant fonction d'aide à la communication, notamment à l'usage des personnes ayant une déficience visuelle. Le Ministère nous a appris qu'il avait revu la tarification deux fois, en 2004 et en 2006, mais notre examen a révélé que les prix autorisés du PAAF paraissaient encore sensiblement supérieurs à la juste valeur de marché. Notamment, nous avons fait les constatations suivantes.

- Nous avons examiné un échantillon de plaintes et noté que les prix excessifs du matériel informatique ont posé problème à maintes reprises. Selon les plaintes, les fournisseurs gonflaient fréquemment les prix du matériel. Certains clients ont observé que des fournisseurs non inscrits au PAAF proposaient les mêmes appareils à des prix beaucoup plus avantageux. Dans un cas particulier, un client s'est plaint du fait qu'un fournisseur lui a proposé un prix de 4 100 $, près de trois fois le prix du même appareil offert en ligne.
- Nous avons invité cinq fournisseurs inscrits au PAAF à nous proposer des prix pour un système d'ordinateur comprenant des moniteurs et des imprimantes comparables. Les prix proposés se situaient dans la fourchette de 1 300 $ à 4 400 $. Le fournisseur qui détaillait l'appareil 4 400 $ a offert de couvrir la part de 25 % (1 100 $) normalement acquittée par le client.

Nous avons examiné un échantillon de demandes de paiement produites par les principaux fournisseurs de matériel et de fournitures informatiques. Notre examen a révélé les pratiques de tarification douteuses décrites ci-dessous.

- Les prix du matériel informatique ont été majorés beaucoup plus que le maximum de 33,3 % autorisé par le PAAF. En effet, la majoration moyenne était de 128 %. Elle était plus élevée dans le cas des moniteurs, des imprimantes et des numériseurs. Notamment, le prix d'un moniteur autorisé par le PAAF est de 1 332 $, mais un fournisseur peut très souvent obtenir un appareil comparable pour 250 $ seulement, ce qui signifie qu'il hausse son coût de plus de 400 % s'il pratique le prix de vente autorisé par le PAAF. Le personnel du Ministère a reconnu que les prix autorisés du PAAF, révisés pour la dernière fois en 2006,

sont probablement supérieurs à la juste valeur de marché actuelle, ce qui permettrait aux fournisseurs de réaliser un profit supérieur à 33,3 %. Le Ministère a fait savoir qu'il fixera des prix appropriés pour les ordinateurs lorsqu'il révisera la tarification en 2009-2010.

- Dans certains cas, nous avons constaté que des fournisseurs ont facturé deux appareils (une imprimante et un numériseur) séparément au PAAF, mais n'en ont fourni qu'un seul (une imprimante « polyvalente ») au client. Le Ministère a lui-même relevé le problème en examinant le cas d'un fournisseur en 2006 et a par la suite saisi la Police provinciale de l'Ontario de l'affaire. Le personnel du Ministère a reconnu que le fournisseur avait agi de manière inacceptable, mais il a expliqué qu'il ne disposait pas des ressources nécessaires pour contrôler à fond les vendeurs et les dissuader de se livrer à des pratiques semblables.
- Nous avons observé que des fournisseurs avaient parfois ajouté des frais de service aux prix autorisés du PAAF. L'un d'eux avait obligé les clients à signer une convention stipulant que le montant total qu'il avait facturé au PAAF comprenait des frais de service d'environ 700 $. Or, le personnel du Ministère a confirmé que les frais de service et autres ne doivent pas être ajoutés au prix fixe autorisé par le PAAF.

RECOMMANDATION 2

Pour assurer que le prix du matériel acquitté par le Ministère et ses clients est concurrentiel, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- **revoir régulièrement la tarification de chaque catégorie d'appareils et actualiser en conséquence les prix autorisés du PAAF;**
- **tenir compte des ristournes et des percées technologiques lorsqu'il met à jour les prix autorisés du PAAF.**

Le Ministère a pour politique de revoir la tarification à intervalles de deux ans. Il veillera donc à ce que la tarification soit examinée en temps opportun. Un examen de la tarification a été amorcé en 2008 et est censé être terminé en 2009-2010.

L'administration du PAAF s'applique à faire en sorte que les prix de toutes les catégories d'appareils soient équitables et cohérents. De plus, le modèle de financement du PAAF est censé prendre en compte le contexte économique et social dans lequel des fonds publics lui sont attribués et permettre aux clients d'obtenir les appareils dont ils ont besoin. Par conséquent, la politique de tarification doit déboucher sur des prix adaptés aux circonstances des clients, peu importe leur emplacement et leur accès éventuel à d'importants fournisseurs qui, dans certains cas, ont un avantage commercial sur les petits fournisseurs en région éloignée.

PROCESSUS DE VÉRIFICATION ET D'EXAMEN

Surveillance des demandes de paiement

Demandes de paiement des frais de l'oxygénothérapie à domicile

Les personnes qui demandent le remboursement des frais de l'oxygénothérapie à domicile doivent satisfaire à des critères d'admissibilité particuliers. Leur admissibilité dépend des résultats d'une analyse des gaz sanguins artériels et d'une analyse d'oxymétrie, lesquelles mesurent la teneur en oxygène du sang. En réponse à notre vérification effectuée en 2001, le Ministère a modifié, en octobre 2001, la fréquence des analyses visant à déterminer l'admissibilité des demandeurs. Auparavant, le demandeur était tenu de présenter les résultats d'une analyse des gaz sanguins artériels, puis de produire chaque année une nouvelle

demande accompagnée des résultats d'une analyse d'oxymétrie pour continuer à bénéficier de la couverture offerte. Désormais, l'admissibilité des particuliers est évaluée à trois moments distincts : ils doivent présenter les résultats d'une analyse des gaz sanguins artériels au moment de leur première demande, les résultats d'une analyse d'oxymétrie trois mois plus tard, puis les résultats d'une seconde analyse d'oxymétrie douze mois après leur première demande. Bien que les clients ne soient pas obligés de présenter des résultats d'analyse après la troisième évaluation, la politique énoncée dans le Manuel d'administration du PAAF régissant l'oxygénothérapie à domicile stipule que « les clients doivent faire évaluer leurs besoins en oxygénothérapie chaque année lorsqu'ils bénéficient d'une aide financière à long terme ». Les évaluations annuelles étaient effectuées par des inhalothérapeutes employés par les fournisseurs.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers de clients de deux importants fournisseurs à l'origine de plus de 60 % des fournitures d'oxygénothérapie à domicile financées par le PAAF, et avons observé ce qui suit dans le cas de plus du tiers des dossiers : soit aucune évaluation n'avait été effectuée depuis 18 mois, soit aucun résultat d'analyse n'était consigné, soit, d'après les résultats, les clients ne répondaient plus aux critères d'admissibilité à l'oxygénothérapie à domicile à long terme. Bien entendu, les fournisseurs n'avaient pas informé le Ministère de la situation, même là où les résultats d'analyse montraient que l'oxygénothérapie à domicile n'était plus nécessaire. Nous avons également fait les constatations suivantes.

- Il reste à déterminer à qui incombe la responsabilité de mettre fin à l'oxygénothérapie à domicile lorsqu'un client ne satisfait plus aux critères d'admissibilité. Les fournisseurs estiment qu'ils n'ont pas à le faire, même s'ils sont au courant de la situation. Selon eux, seul un médecin peut recommander la cessation de l'oxygénothérapie à domicile.
- Le personnel du Ministère a également signalé des cas de clients à long terme qui bénéficiaient d'oxygénothérapie à domicile même s'ils ne répondaient plus aux critères d'admissibilité. Dans un rapport qu'il a présenté à la direction du PAAF, le personnel a recommandé que les clients produisent régulièrement les résultats de réévaluations, mais le Ministère n'a pas encore pris de mesures particulières pour résoudre le problème.

Les résultats d'une étude comparative de diverses administrations effectuée par le Ministère en 2008 indiquent que, de toutes les provinces, l'Ontario compte la part la plus élevée de bénéficiaires d'oxygénothérapie à domicile : 150 pour 100 000 habitants, alors que la moyenne canadienne est de 60. L'Alberta exige des évaluations plus fréquentes et plus rigoureuses des besoins en oxygénothérapie à domicile que ne le fait l'Ontario. Au cours de leur première année de participation au programme, les clients albertains doivent subir trois analyses des gaz sanguins artériels, après quoi ils doivent être réévalués tous les six mois pour confirmer de nouveau leur admissibilité au programme.

En Ontario, des inhalothérapeutes employés par les fournisseurs d'oxygénothérapie à domicile évaluent les clients au moyen d'analyses d'oxymétrie. Dans les autres provinces, notamment en Colombie-Britannique et en Saskatchewan, des inhalothérapeutes indépendants employés par les conseils régionaux de la santé effectuent les mêmes analyses. Le Ministère nous a appris que le système de santé de l'Ontario diffère de celui des autres provinces sous l'aspect de la répartition des inhalothérapeutes dans la collectivité et que le nombre d'inhalothérapeutes indépendants des fournisseurs dans la province est insuffisant. L'évaluation de l'admissibilité des clients à l'oxygénothérapie à domicile par des inhalothérapeutes employés par les fournisseurs pose un risque évident, à savoir qu'il est dans l'intérêt des fournisseurs de poursuivre l'oxygénothérapie à domicile des clients.

RECOMMANDATION 3

Pour garantir que seules les personnes qui ont besoin d'oxygénothérapie à domicile pour des raisons médicales bénéficient de financement, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- déterminer s'il y a lieu de soumettre les fournisseurs à une surveillance resserrée afin que les analyses périodiques obligatoires soient effectuées et déclarées correctement ou, autre solution possible, évaluer dans quelle mesure il est pratique de charger des inhalothérapeutes indépendants, plutôt que le personnel des fournisseurs, d'évaluer l'admissibilité de la clientèle;
- établir des procédures et désigner clairement l'autorité chargée de mettre fin à l'oxygénothérapie à domicile des clients qui ne répondent plus aux critères d'admissibilité médicaux.

Les inhalothérapeutes sont des professionnels de la santé soumis à une réglementation et tenus de répondre aux normes d'exercice professionnel fixées par l'Ordre des thérapeutes respiratoires de l'Ontario. Qu'ils soient au service de fournisseurs d'oxygénothérapie à domicile ne réduit en rien leur obligation de satisfaire aux normes d'exercice de leur profession.

L'oxygénothérapie à domicile n'est offerte qu'aux personnes qui en ont besoin pour des raisons médicales. Le Ministère exige une évaluation du client et une ordonnance d'un médecin qualifié, et le client continue de bénéficier du service prescrit jusqu'à ce que le médecin juge qu'il n'est plus nécessaire. Le Ministère exige une reconfirmation écrite chaque année du besoin qu'a un patient de bénéficier d'oxygénothérapie à domicile.

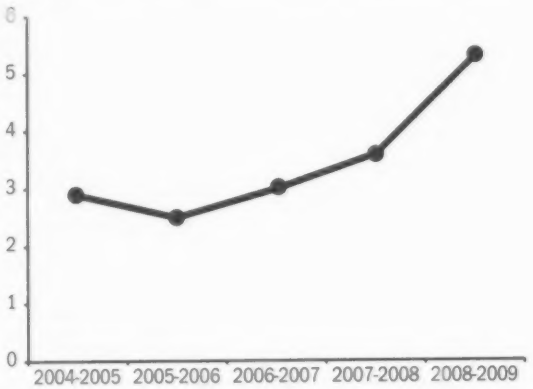
Aides à la mobilité – Demandes de paiement du coût de triporteurs et de quadriporteurs

Le PAAF offre de l'aide financière en vue de l'achat de triporteurs et de quadriporteurs motorisés, qui sont un type d'aide à la mobilité. Les personnes ne sont admissibles au financement offert que s'il leur faut disposer d'un triporteur ou d'un quadriporteur pour répondre à leurs besoins en mobilité essentiels à long terme, si elles n'ont pas besoin de soutiens particuliers de la posture, maintenant et à l'avenir, si elles n'ont pas l'intention d'utiliser l'appareil en remplacement d'une voiture ou d'un autre mode de transport, et si elles sont capables d'y monter et d'en descendre sans aide.

En 2004-2005, le Ministère a conclu un marché avec une tierce partie qu'il a chargée d'examiner les demandes de paiement du coût de triporteurs et de quadriporteurs, et il a constaté que certains clients pour lesquels de tels appareils avaient été autorisés ne répondaient pas aux critères d'admissibilité. Fait à noter, le nombre total de demandes à ce titre a reculé de 13 % entre 2004-2005 et 2005-2006, l'année qui a suivi l'examen effectué par le Ministère. Cependant, l'effet dissuasif de l'examen a été de courte durée, car, selon nos constatations, les demandes ont grimpé de 109 % entre 2005-2006 et 2008-2009 (voir la Figure 5).

Figure 5 : Tendance des demandes de paiement pour triporteurs ou quadriporteurs, de 2004-2005 à 2008-2009 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



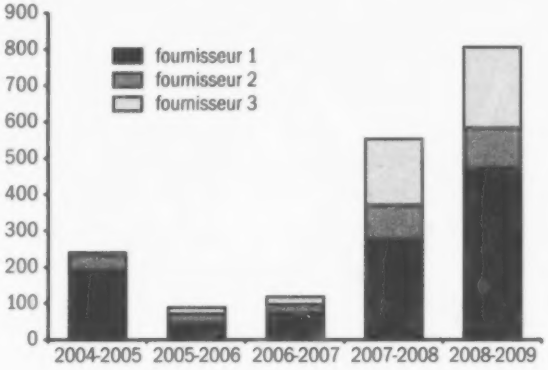
Plus de 150 fournisseurs ont touché un versement en vertu du PAAF à la vente de triporteurs et de quadriporteurs motorisés en 2007-2008. Nous avons examiné les dossiers des dix principaux fournisseurs et choisi ceux dont les demandes de financement à la vente de triporteurs et de quadriporteurs avaient augmenté d'au moins 200 % en un an. Nous avons relevé les cas de trois fournisseurs dont le nombre de demandes avait augmenté de plus de 800 % en 2008-2009 par rapport à 2005-2006 (le montant étant passé de 88 000 $ à 805 000 $) (voir la Figure 6).

Un des fournisseurs avait lancé son entreprise quatre ans plus tôt, avant le dernier examen des demandes de financement de triporteurs et de quadriporteurs effectué par le Ministère. Les deux autres avaient été choisis par le Ministère au moment de son examen de 2004-2005 à cause de la tendance irrégulière que suivaient leurs demandes de paiement. Au terme de l'examen, le Ministère a résilié l'entente conclue avec l'autorisateur auquel les deux fournisseurs étaient associés parce qu'il avait approuvé la vente de triporteurs et de quadriporteurs à des clients qui n'étaient pas admissibles au PAAF, mais il n'a pas signalé les actes de l'autorisateur à l'ordre professionnel compétent.

Comme il est mentionné dans la Figure 6, l'examen des demandes de paiement de triporteurs et de quadriporteurs effectué par le Ministère en 2004-2005 a eu un effet dissuasif, mais il a été de courte durée. À défaut d'exercer une surveillance vigilante, il est peu probable que le Ministère prévienne les demandes de paiement abusives présentées en vertu du PAAF. Nous avons appris du personnel du Ministère qu'il avait l'intention de procéder en 2009-2010 à un examen de suivi auprès des fournisseurs dont les demandes de paiement suivaient une tendance irrégulière.

Figure 6 : Demandes de paiement pour triporteurs ou quadriporteurs de fournisseurs échantillonnés, de 2004-2005 à 2008-2009 (en milliers de dollars)

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



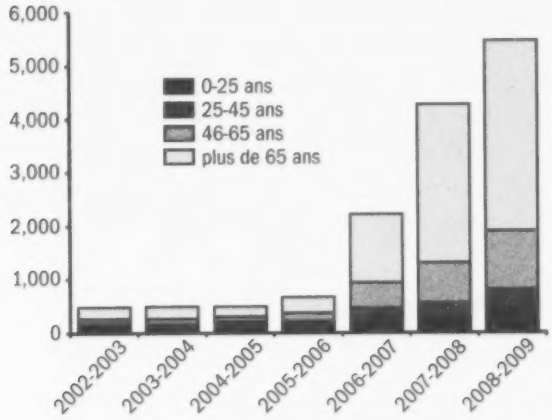
Appareils auditifs – Demandes de paiement de systèmes FM

Les systèmes FM amplifient les signaux vocaux et permettent aux utilisateurs de les distinguer du bruit de fond. Les enfants dont l'ouïe est réduite les utilisent couramment en milieu scolaire depuis de nombreuses années. Pour être admissible au remboursement du coût d'un système FM (ou de tout appareil auditif couvert par le PAAF), une personne doit avoir une ouïe réduite à long terme, documentation à l'appui, qui l'oblige à utiliser quotidiennement un système FM pendant plus de six mois.

Notre examen a révélé que les demandes de paiement de systèmes FM avaient augmenté sensiblement depuis 2004-2005, tout particulièrement celles des aînés (personnes âgées de 66 ans ou plus), qui ont crû de près de 1 800 %, passant de 187, d'une valeur de 250 000 $, en 2004-2005 à 3 557, équivalent à 4,8 millions de dollars, en 2008-2009 (voir la Figure 7). Le Ministère s'est rendu compte de la situation en octobre 2008 en répondant à une plainte. En janvier 2009, il s'est doté d'un plan d'action visant à déceler les demandes irrecevables et à prévenir les abus. Le personnel du Ministère a fait savoir qu'il avait renforcé le processus d'examen des systèmes FM, notamment en exigeant l'approbation préalable du financement des systèmes à l'usage d'adultes et en mettant sur pied un comité spécial chargé d'élaborer de nouveaux critères d'admissibilité. Cependant, le Ministère aurait pu intervenir plus rapidement, étant

Figure 7 : Nombre de demandes de paiement pour systèmes FM, par groupe d'âge, de 2002-2003 à 2008-2009

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



donné que le nombre de demandes a commencé à augmenter sensiblement il y a plus de trois ans.

Nous avons également noté des cas dans lesquels un fabricant de systèmes FM avait offert une remise aux fournisseurs correspondant à la part de 25 % du coût d'un appareil acquitté par le client du PAAF. La remise s'est présentée sous forme d'un coupon ou d'un escompte à faire valoir au moment du prochain achat effectué. Les fournisseurs étaient donc encouragés à vendre des systèmes FM, et les clients, qui les recevaient sans frais, n'avaient aucune raison de les refuser. Le Ministère a également recensé des situations dans lesquelles des fournisseurs avaient informé des clients qu'un système FM faisait partie d'un « forfait » comprenant leur appareil auditif. Interrogés par le Ministère, les clients ont répondu ne jamais se servir des systèmes en question.

Demandes de paiement de fournitures pour stomisés

Les personnes ayant subi une stomie (anastomose chirurgicale pratiquée par suite d'une défaillance de la vessie ou de l'intestin) permanente sont admissibles à une subvention annuelle de 600 $ par stomie, à concurrence de deux, à employer à l'achat de fournitures.

En plus d'adresser des lettres à 2 % des médecins qui demandent des subventions pour stomisés pour le compte de leurs patients et confirment par le fait même leur admissibilité, le Ministère a effectué à l'occasion des examens de cette forme de subventions afin de confirmer que les clients les ont utilisées aux fins escomptées et qu'ils y demeurent admissibles. L'examen le plus récent, effectué en 2005, portaient sur les demandes de subventions pour stomisés de 2001 à 2004. À ce moment, 40 seulement des 287 clients visés par l'examen ont pu produire des reçus. Ils ont dit soit que le Ministère les avait informés qu'ils n'avaient pas à produire de reçus, soit qu'ils ignoraient leur obligation de les conserver. Bien que l'examen de 2005 ait mis au jour d'importants problèmes de conformité, les demandes de paiement de fournitures pour stomisés n'ont pas été examinées depuis, faute de personnel. Les employés du Ministère nous ont avisés qu'ils rétabliraient le processus d'examen et donneraient instruction aux clients de conserver leurs reçus.

Demandes de paiement de pompes à insuline et de fournitures connexes

Le programme des pompes à insuline et des fournitures connexes a été mis en oeuvre en décembre 2006. Le gouvernement de l'Ontario a été la première administration publique canadienne à financer entièrement le coût des pompes à insuline pour les enfants et les jeunes (âgés de 18 ans ou moins) atteints de diabète type 1, bien que la Saskatchewan, Terre-Neuve-et-Labrador et la Colombie-Britannique lui aient emboîté le pas. En septembre 2008, l'Ontario a étendu aux adultes ayant le diabète type 1 la couverture du coût des pompes à insuline et des fournitures connexes aux termes du PAAF.

L'examen d'un échantillon de demandes visant des pompes à insuline a révélé que, dans certains cas, la date à laquelle la pompe avait été fournie au client était antérieure à sa date d'admissibilité fixée par un médecin. Selon la politique énoncée

dans le Manuel d'administration du PAAF régissant les pompes à insuline et les fournitures connexes, « les pompes à insuline doivent être achetées après l'évaluation du client par un médecin. Dans le cas contraire, le coût de la pompe ne sera pas couvert. Les clients qui achètent une pompe à insuline avant d'être évalués ne peuvent présenter une demande par la suite et s'attendre à être remboursés en vertu du PAAF. » Nous avons recommandé au Ministère d'envisager de revoir la politique en vigueur, mais de l'appliquer si elle est jugée pertinente.

RECOMMANDATION 4

Pour que le financement des appareils et des fournitures prévu par le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels ne soit accordé qu'aux personnes admissibles, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- effectuer des examens réguliers afin de repérer les tendances irrégulières des demandes de paiement et de faire enquête sur elles;
- prendre des mesures dissuasives à l'endroit d'autorisateurs et de fournisseurs soupçonnés d'abuser du financement accordé aux termes du PAAF, notamment suspendre leur inscription au PAAF et signaler les cas où l'on soupçonne une inconduite professionnelle à l'association ou à l'ordre dont ils relèvent.

Le Ministère souligne que le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels n'accorde aucun financement aux autorisateurs.

Le Ministère convient du fait qu'il lui faut prendre des mesures pour prévenir l'usage abusif du financement accordé aux termes du PAAF et prévoir de la formation et de l'information à l'intention des autorisateurs et des fournisseurs afin de les renseigner sur les exigences du PAAF.

En 2008, le Ministère a reçu l'approbation nécessaire pour remplacer son système d'information. Le nouveau système est censé être mis en oeuvre au printemps 2011. Le remplacement du système favorisera le PAAF en haussant la capacité de surveillance du Ministère. De plus, il aidera le Ministère à contrôler les tendances de l'activité des autorisateurs et des fournisseurs.

Le Ministère améliorera ses rapports statistiques de manière à repérer les tendances irrégulières des demandes de paiement et prendra les mesures qui s'imposent, le cas échéant. De plus, il communiquera avec les ordres professionnels afin d'identifier des personnes-ressources et de connaître les protocoles en vigueur.

Processus d'examen postérieur aux paiements

En réponse à notre vérification de 2001, le Ministère a rétabli son processus d'examen postérieur aux paiements en 2002-2003. Le processus vise à assurer le fonctionnement économique, efficient et efficace du PAAF, l'exactitude et la validité des paiements effectués aussi bien que le respect des politiques et des procédures en vigueur. En outre, le Ministère a élargi son processus de vérification de sorte qu'il englobe les bénéficiaires de toutes les principales catégories d'appareils plutôt que simplement les bénéficiaires de subventions pour oxygénothérapie à domicile et fournitures pour stomisés, ce qui était le cas au moment de notre dernière vérification. Le personnel du Ministère nous a fait savoir qu'il appliquait une formule d'examen axée sur le risque qui cible les domaines dans lesquels les irrégularités sont nombreuses, sont prévues ou feraient subir d'importantes pertes financières au PAAF. Bien que le PAAF ait mené à terme 138 examens et mis au jour des trop-payés recouvrables de quelque 2 millions de dollars depuis 2002-2003, nous demeurons préoccupés par les ressources consacrées aux examens, leur couverture et l'échantillonnage, ce dont font état les sections suivantes.

Ressources affectées aux examens et couverture

À l'heure qu'il est, le Ministère dispose de trois employés affectés à la conformité et à l'assurance

de la qualité qui surveillent les activités de plus de 1 000 fournisseurs et de 6 000 autorisateurs. Ils effectuent des examens sur dossier et des examens sur le terrain. Les premiers ont lieu à l'interne, sans inspection sur place, tandis qu'un examen sur le terrain n'est nécessaire que si un examen sur dossier met au jour des dérogations importantes. Nous avons constaté que 22 seulement des 138 examens effectués depuis 2002-2003 se sont déroulés sur le terrain. Nous avons été informés que les ressources disponibles limitaient le nombre et l'étendue des examens effectués. Non seulement des centaines de millions de dollars sont versés annuellement, les dépenses ont augmenté de plus de 90 % entre 2001-2002 et 2008-2009. Malgré cela, les effectifs chargés de la conformité et de l'assurance de la qualité sont les mêmes depuis 2002.

Même si 23 examens seulement ont été effectués en 2008-2009, ils ont repéré des trop-payés d'environ 600 000 $. Le nombre élevé de trop-payés mis au jour par un nombre même limité d'examens donne à penser que l'augmentation des ressources affectées aux examens est justifiée sous le seul aspect des sommes récupérées, et, si elle était accompagnée d'une stratégie de communication, elle ferait valoir clairement que le Ministère ne saurait tolérer des pratiques inacceptables d'autorisation et de facturation.

Échantillonnage des fournisseurs

Comme il est mentionné ci-dessus, le processus de sélection des entités à vérifier qu'utilise le Ministère est censé cibler les fournisseurs qui présentent le risque le plus important d'abus du PAAF, étant donné le nombre limité de ressources affectées à la conformité et à l'assurance de la qualité. Au moment de notre vérification, le Ministère était en mesure d'extraire des renseignements de la base de données sur les appareils fonctionnels selon des facteurs de risque particuliers, mais il n'en faisait pas usage systématiquement. Notre vérification a relevé un certain nombre de secteurs à risque élevé qui justifient un examen régulier (voir les sections « Surveillance des demandes de paiement » et « Conflits d'intérêts »). À notre avis, la surveillance lacunaire était attribuable en partie à la formation insuffisante du personnel à l'évaluation des risques. Nous avons été avisés que, bien que le personnel de première ligne, tels évaluateurs des demandes de paiement et coordonnateurs de programme, doive signaler au personnel chargé de la conformité et de l'assurance de la qualité les irrégularités qu'il perçoit, il n'a reçu aucune formation structurée relative aux techniques d'évaluation des risques qui lui permettrait de repérer les signes de fraude ou d'inconduite. Le Ministère nous a appris qu'il sensibiliserait le personnel à la détection de la fraude dans le cadre de ses activités courantes en élaborant un programme de formation intégrée en évaluation des risques au début de 2009-2010 et en mettant en oeuvre un instrument d'évaluation des risques à l'été 2009.

Enquêtes sur la fraude

L'administration du PAAF coordonne son activité avec celle de la Direction des programmes de lutte contre la fraude (qui a été intégrée à la Direction de la méthode comptable et des rapports financiers après notre vérification de 2001) et soumet les affaires de fraude éventuelle à la Police provinciale de l'Ontario (PPO). Depuis 2001, l'administration du PAAF a signalé à la PPO 19 cas de cet ordre. Nous avons constaté que, de la somme totale de 1,8 million de dollars non encore recouvrée, plus de 900 000 $ sont l'affaire de deux fournisseurs qui avaient été signalés à la PPO peu après le début de nos travaux de vérification sur le terrain en 2009. Le Ministère a fait savoir qu'il n'a pu recouvrer que 43 000 $ de la somme totale de 1,8 million, car il doit attendre que la PPO termine ses enquêtes et saisisse les tribunaux des dossiers en question, la restitution devant passer par le système judiciaire.

Le processus d'enquête et de renvoi des cas à la PPO est parfois long. Notre examen des cas dans lesquels les enquêtes étaient terminées a révélé qu'il fallait compter en moyenne environ 530 jours

entre la date à laquelle ils ont été adressés à la PPO et la fin de l'enquête. Le Ministère peut révoquer l'agrément d'un fournisseur ou d'un autorisateur qui enfreint son accord ou déroge aux politiques du PAAF et ne régularise pas sa situation d'une manière que l'administration juge acceptable. Cela dit, les fournisseurs impliqués ont continué à présenter des demandes de paiement et des factures au PAAF tandis que les enquêtes se déroulaient. Le personnel du Ministère nous a confié que la situation le préoccupait, mais il était d'avis qu'il ne pouvait prendre de mesures tant que la PPO n'avait pas terminé son enquête. Par ailleurs, le Ministère est tenu de signaler l'inconduite d'un autorisateur à l'association ou à l'ordre professionnel compétent, qui est fortement motivé à sauvegarder la réputation de ses membres et à protéger le public. Toutefois, nous avons observé que le Ministère avait rarement agi de la sorte.

RECOMMANDATION 5

Pour mieux repérer les abus, recouvrer les trop-payés et contrer l'inconduite, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- intensifier ses efforts et accroître les ressources dont il dispose pour surveiller le respect des politiques et des procédures du PAAF par les fournisseurs et les autorisateurs;
- mettre fin rapidement aux accords conclus avec des fournisseurs ou des autorisateurs qui ont clairement enfreint les politiques du PAAF;
- collaborer avec la Direction de la méthode comptable et des rapports financiers à sensibiliser le personnel au risque et à développer ses aptitudes à l'évaluation du risque;
- signaler ses préoccupations à l'association ou à l'ordre professionnel compétent, chargé de protéger le public, là où de l'information probante indique qu'il y a peut-être eu inconduite.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec les constatations, et il examine ses politiques et procédures afin de clarifier les critères d'admissibilité, la tarification et les frais imputés aux clients. De plus, il continuera à renseigner les fournisseurs et les autorisateurs sur les politiques et les procédures du PAAF, et il mettra fin aux accords conclus avec les fournisseurs et les autorisateurs reconnus coupables de fraude.

Le PAAF collabore avec la Direction de la méthode comptable et des rapports financiers à mener à bien les travaux précités en 2009-2010 et à procurer aux employés les compétences et les outils dont ils ont besoin en matière de gestion du risque pour gérer rigoureusement les accords conclus avec les fournisseurs et les autorisateurs. En outre, le Ministère s'entretiendra avec les associations et les ordres professionnels compétents afin d'identifier des personnes-ressources et de connaître les protocoles en vigueur.

CONFLITS D'INTÉRÊTS

La direction du PAAF estime qu'il y a conflit d'intérêts s'il existe une relation financière entre un autorisateur et un fournisseur (la Figure 3 décrit les rôles et les responsabilités des autorisateurs et des fournisseurs). Selon le Manuel des politiques et procédures du Programme d'appareils et accessoires fonctionnels, il y a conflit d'intérêts si :

- un médecin qui prescrit un appareil à une personne admissible a une relation financière, quelle qu'elle soit, avec le fournisseur de l'appareil;
- un autorisateur qui décide de l'admissibilité des clients aiguille ceux-ci vers un fournisseur particulier ou reçoit, directement ou indirectement, une rétribution ou un avantage d'un fournisseur;

- un fournisseur rétribue une personne qui décide de l'admissibilité d'un client ou qui aiguille des clients vers le fournisseur, ou si un vendeur accorde un avantage à une telle personne, directement ou indirectement.

Pour que les clients s'adressent au fournisseur de leur choix et éviter les conflits d'intérêts, les autorisateurs doivent leur fournir une liste des fournisseurs de leur région plutôt que de les aiguiller vers l'un d'eux. Les fournisseurs et les autorisateurs qui souhaitent s'inscrire au PAAF doivent s'engager à respecter la politique des conflits d'intérêts en signant un accord avec le Ministère.

- Lorsqu'il conclut un accord, l'autorisateur s'engage, notamment, à ne pas inciter les clients admissibles à se procurer des appareils auprès d'un fournisseur particulier, à ne pas accepter, directement ou indirectement, un paiement en espèces ou en nature d'un fournisseur pour avoir recommandé un appareil et/ou les services d'évaluation du fournisseur, et à ne pas avoir de rapports professionnels avec un fournisseur. Si l'autorisateur ne respecte pas les modalités de l'accord, le Ministère révoquera sans attendre son inscription au PAAF.
- Lorsqu'il conclut un accord, le fournisseur convient de mener son activité en évitant les conflits d'intérêts décrits dans le Manuel des politiques et procédures du Programme d'appareils et accessoires fonctionnels. Un conflit d'intérêts provoquera l'annulation de l'accord du fournisseur.

Aides à la mobilité

Comme il est mentionné dans les sections figurant sous la rubrique « Surveillance des demandes de paiement », les demandes présentées par trois fournisseurs de triporteurs et de quadriporteurs ont augmenté de plus de 800 % en trois ans. Or, notre analyse a montré que plus de 70 % des demandes de paiement avaient été agréées par un ou deux autorisateurs seulement dans le cas de chacun d'eux. Dans bien des cas, les autorisateurs et les clients n'étaient pas situés à proximité des fournisseurs. Très souvent, les clients se trouvaient à plus de 30 kilomètres du fournisseur. Comme les clients acquièrent normalement des appareils d'un fournisseur situé à proximité de leur domicile, nous nous sommes demandé si les autorisateurs avaient remis une liste de fournisseurs aux clients dans les trois cas. Nous avons constaté la présence de nombreux autres fournisseurs à proximité des clients et des autorisateurs concernés. Nous soupçonnons que les autorisateurs ont pu recommander les fournisseurs particuliers, ce qui représenterait un conflit d'intérêts en puissance et serait contraire à la politique du PAAF.

Appareils auditifs

Un prescripteur (médecin ou audiologiste) qui confirme la déficience auditive d'un client doit signer la demande de financement d'un appareil auditif. La demande doit également être signée par l'autorisateur, le professionnel habilité à délivrer l'appareil et le fournisseur. Or, la même personne est susceptible d'exercer les trois fonctions précitées. Par conséquent, pour éviter les conflits d'intérêts, le PAAF exige que chaque demande soit remplie et signée par deux professionnels de la santé qui ne dépendent pas financièrement des autres signataires, quels qu'ils soient.

L'exigence susmentionnée, si elle est appliquée et surveillée correctement, réduirait au minimum le risque de conflit d'intérêts. Cependant, nous avons constaté que, dans bien des cas, elle n'est pas respectée. Nous avons prélevé un échantillon de fournisseurs à l'origine d'un nombre élevé de demandes de paiement d'appareils auditifs. Notre analyse a mis au jour de nombreux cas de conflit d'intérêts apparent, dont les suivants.

- Un fournisseur ayant de nombreuses succursales avait accumulé des demandes de paiement dépassant les 10 millions de dollars depuis 2000. Un seul médecin avait prescrit les appareils visés par la plupart des demandes

émanant des diverses succursales. Nos entretiens avec le Ministère ont révélé qu'il était au courant du conflit d'intérêts en puissance au début de 2000. Le Ministère a saisi la Police provinciale de l'Ontario de l'affaire en 2004, puis de nouveau en 2009. Selon le Ministère, il ne peut mettre fin à ses accords avec le fournisseur et l'autorisateur concernés tant que l'enquête policière se poursuit.

- Un autre fournisseur était inscrit au PAAF tant à titre d'autorisateur que de professionnel habilité à délivrer des appareils. Depuis 2002-2003, un seul médecin avait prescrit les appareils correspondant à 99 % des demandes de paiement du fournisseur, dont la valeur se chiffrait à 900 000 $. Le fournisseur et le médecin avaient la même adresse. Nous avons appris que le fournisseur louait des bureaux chez le médecin. Lorsque nous avons examiné le dossier du fournisseur, nous avons noté, de plus, que le médecin avait reconnu avoir aiguillé pendant longtemps des clients vers le fournisseur. Le personnel du Ministère nous a confirmé que la relation en question pouvait être raisonnablement apparentée à un conflit d'intérêts éventuel. En dépit de cela, le Ministère n'a pris aucune autre mesure.
- Un fournisseur particulier a présenté des demandes de paiement totalisant environ 1,3 million de dollars depuis 2002-2003. Nous avons observé que, au moment où le fournisseur s'est inscrit au PAAF, un médecin était le souscripteur de son assurance d'entreprise. Nous avons également constaté que le médecin en question, qui a peut-être un lien de parenté avec le fournisseur, comme ils ont le même nom de famille, avait prescrit plus de 65 % des appareils visés par les demandes du fournisseur. Le personnel du Ministère a déclaré directement qu'une telle relation constitue un conflit d'intérêts potentiel, comme il peut être conclu raisonnablement qu'un fournisseur et un médecin ayant un lien de parenté se partagent les bénéfices. Néanmoins, le conflit d'intérêts en puissance décrit ci-dessus n'a jamais été l'objet d'une enquête.
- Un autre fournisseur possède deux succursales, situées à 25 kilomètres l'une de l'autre. Depuis 2002-2003, le même médecin et les mêmes autorisateurs, qui sont également copropriétaires de l'entreprise du fournisseur, ont approuvé et cosigné 96 % des demandes de paiement, d'une valeur totale dépassant 1 million de dollars, issues des deux succursales. La relation étroite et continue entre les deux parties semblerait indiquer l'existence d'un conflit d'intérêts en puissance, mais le Ministère n'a jamais examiné la situation de l'une ou l'autre des parties concernées.

Là où le Ministère a effectivement constaté l'existence de conflits d'intérêts ou d'inconduite en puissance de la part de professionnels de la santé, il a rarement interdit à l'autorisateur ou au fournisseur concerné d'autoriser des remboursements ou de présenter des demandes de paiement, ni n'a envisagé d'informer l'association ou l'ordre compétent de l'inconduite éventuelle de son membre.

Appareils d'assistance respiratoire

Nous avons remarqué que le Ministère avait constaté un risque de conflit d'intérêts lorsqu'il avait examiné les demandes de paiement présentées par des fournisseurs à la vente d'appareils d'assistance respiratoire en 2004-2005. Par exemple, il est ressorti d'un examen que du personnel clinique ou des médecins avaient aiguillé des clients vers un fournisseur, et que le PAAF ne pouvait exercer de contrôle efficace sur les médecins sans avoir conclu un contrat en règle avec eux. Il est ensuite recommandé dans le rapport d'examen que des mesures urgentes soient prises en vue de conclure des ententes contractuelles avec tous les médecins cliniques, en mettant l'accent sur le conflit d'intérêts. Un autre rapport d'examen a mentionné ce qui suit : « [...] certains médecins prescripteurs avaient aiguillé des clients vers des fournisseurs dont l'entreprise occupait des locaux dans les mêmes immeubles qui

abritaient les cliniques. Les médecins prescripteurs auraient donc pu être en situation de conflit d'intérêts. La question appelle une attention urgente, car elle intéresse de manière comparable d'autres médecins et fournisseurs. »

Nous avons appris que, bien que le Ministère ait été au courant du problème et fait savoir que des « mesures urgentes » étaient nécessaires, aucune solution n'a été mise en oeuvre au cours des quelques dernières années. Le Ministère nous a dit qu'il ne pouvait faire enquête sur les médecins prescripteurs et les cliniques du sommeil concernés, parce que le PAAF n'est pas partie à des accords contractuels qui lui permettraient de le faire. Il a ajouté qu'il demanderait l'opinion d'avocats sur la situation et en saisirait la Direction des programmes de lutte contre la fraude.

Notre vérification a mis au jour des cas de conflit d'intérêts apparent entre des fournisseurs de systèmes VSPEP et des médecins prescripteurs, qui, de notre avis, méritent d'être l'objet d'une enquête. Nos constatations à cet égard se comparent à des observations effectuées relativement à d'autres catégories d'appareils. Voici deux exemples de situations que nous avons observées.

- Un fournisseur particulier a présenté plus de 5 500 demandes de paiement au titre de systèmes VSPEP, totalisant 4,7 millions de dollars, depuis qu'il s'est inscrit au PAAF en 2003-2004. Or, nous avons appris qu'environ 94 % des demandes (équivalant à 4,4 millions de dollars) étaient attribuables à un seul médecin prescripteur. Les circonstances indiquent une dépendance financière éventuelle entre le fournisseur et le médecin et, par conséquent, un risque de conflit d'intérêts. Le Ministère avait examiné la situation du fournisseur en 2005 et relevé des préoccupations comparables. Il avait également appris que le médecin traitant possédait des cliniques dans trois municipalités différentes. Les clients se rendaient des diverses cliniques aux locaux du seul fournisseur pour acheter des systèmes VSPEP, ce qui porte à croire que le fournisseur profitait des cliniques pour obtenir des clients. Dans le cadre de son examen, le Ministère a adressé des lettres de confirmation aux clients, et la moitié de ceux qui y ont répondu ont dit avoir été aiguillés vers le fournisseur particulier par le médecin ou le personnel clinique. Le personnel du Ministère nous a dit n'avoir pris aucune mesure à l'encontre du fournisseur ou du médecin.
- Le même fournisseur exploite une autre succursale, qui a été inscrite au PAAF en 2005-2006. Nous y avons relevé des problèmes comparables à ceux qui sont décrits ci-dessus. Le personnel de la succursale a présenté quelque 2 700 demandes de paiement au titre de systèmes VSPEP, pour une valeur de 2,3 millions de dollars. Environ 92 % des demandes (équivalant à 2,1 millions de dollars) faisaient suite aux ordonnances d'un seul médecin. Nous avons constaté, en outre, que le Ministère avait reçu en 2008 une plainte relative au fait que le médecin avait donné instruction à un client de s'adresser à un fournisseur particulier pour acheter un appareil. Lorsque le client avait refusé de le faire, le médecin lui aurait lancé le formulaire. Malgré le comportement répréhensible dont fait état la plainte, elle n'a jamais été acheminée au personnel compétent du PAAF pour qu'il effectue un examen approfondi, ni signalée à l'ordre professionnel chargé de réglementer la profession du médecin en cause. Selon le Ministère, lorsqu'un client se plaint du comportement d'un médecin, il lui est conseillé le plus souvent de communiquer avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario.

RECOMMANDATION 6

Pour prévenir les conflits d'intérêts aussi bien que l'usage abusif du financement prévu aux termes du PAAF, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- **surveiller étroitement les tendances de facturation et, surtout lorsque le nombre**

de paiements augmente très fortement, envisager de faire enquête sur les diverses parties intéressées pour déceler la preuve de pratiques d'autorisation ou de facturation inacceptables;

- annuler les accords conclus avec des fournisseurs ou des autorisateurs qui enfreignent la politique sur les conflits d'intérêts du PAAF;
- signaler à l'association ou à l'ordre professionnel compétent les professionnels de la santé dont le comportement ou les pratiques exposent le public à un risque de préjudice.

En 2008, le Ministère s'est vu autorisé à développer un nouveau système d'information, qui est censé être mis en oeuvre au printemps 2011. Le développement du système favorisera le PAAF en haussant sa capacité de surveillance. De plus, le Ministère pourra se servir du système pour surveiller les tendances de l'activité des autorisateurs et des fournisseurs.

Le Ministère resserre de manière proactive le respect des politiques et procédures du PAAF. Il examine les contrats des fournisseurs et les accords des autorisateurs en vue de renforcer les règles sur les conflits d'intérêts et d'établir la marche à suivre en cas de non-conformité. Par ailleurs, le Ministère communiquera avec les ordres professionnels compétents afin d'identifier des personnes-ressources et de connaître les protocoles en vigueur.

PROGRAMMES DE RECYCLAGE ET DE REMISE À NEUF

Le Ministère a la possibilité de réaliser des économies et de protéger l'environnement en recyclant et en remettant à neuf des appareils inutilisés. Cependant, nous avons observé que les processus en vigueur ne lui permettent pas de maximiser le nombre d'appareils recyclés ou remis à neuf, notamment les articles coûteux tels que les fauteuils roulants.

Fauteuils roulants motorisés

En raison du coût élevé des fauteuils roulants motorisés, le Ministère a établi un parc central des fauteuils roulants de haute technologie en 1996. Le parc fournit des appareils neufs ou recyclés à des clients partout en Ontario et leur donne une remise lorsqu'ils les rendent. De plus, il effectue gratuitement l'entretien courant et les réparations. Par suite d'un processus d'appel d'offres concurrentiel tenu en 2007, un contrat de trois ans a été adjugé à un fournisseur pour qu'il gère et exploite le parc de mars 2007 à février 2010. Le fournisseur a garanti un taux de recyclage de 20 % la première année et de 25 % par la suite, toute insuffisance devant être portée au crédit du Ministère. Nous avons constaté, cependant, que le taux de recyclage effectif a été de 8,4 % la première année. Le taux atteint la deuxième année n'avait pas encore été calculé au moment de notre vérification, comme l'année venait de se terminer. Nous avons noté également que le manque à gagner n'avait pas encore été remboursé au Ministère. Lorsque nous lui avons signalé la situation, le Ministère nous a dit qu'il effectuerait un suivi auprès du fournisseur et obtiendrait un remboursement si le taux visé n'était pas atteint.

Fauteuils roulants manuels

Depuis 2002-2003, environ 80 % de toutes les demandes de paiement au titre de fauteuils roulants se rapportent à des fauteuils manuels, la part qui concerne les fauteuils motorisés et les triporteurs et quadriporteurs n'étant que d'environ 15 % et 5 % respectivement. Malgré cela, il n'existe aucun programme de recyclage des fauteuils roulants manuels.

Le Ministère nous a avisés qu'au terme d'une étude effectuée en 2003, il avait été proposé d'établir des centres régionaux de recyclage des fauteuils roulants manuels comme moyen de gérer les coûts occasionnés par la demande accrue exprimée par une population vieillissante. L'étude a fait valoir ce qui suit : « L'établissement de centres de recyclage de fauteuils roulants manuels constitue une

utilisation avisée des ressources consacrées aux soins de santé. Le recyclage de matériel coûteux, tels les fauteuils roulants, profite aux clients, aux budgets des soins de santé et à l'environnement. Les clients et leur famille appuient fortement le recyclage. » L'étude estimait que, en plus de protéger l'environnement, le Ministère était susceptible de réaliser des économies de 11,5 millions de dollars entre 2003-2004 et 2006-2007 grâce au recyclage des fauteuils roulants manuels. En dépit des économies et des avantages appréciables qu'il offre, le programme n'a pas été instauré, et il n'existe actuellement aucun projet de recyclage. Le personnel du Ministère dit avoir des doutes concernant les garanties relatives à la qualité et à la solidité des pièces recyclées, les frais d'entretien des appareils d'occasion et les risques de poursuites.

Un examen de la situation dans d'autres administrations nous a révélé que des provinces tels l'Alberta et le Québec avaient adopté des programmes de recyclage des fauteuils roulants manuels. Il est ressorti de nos entretiens avec les responsables qu'ils avaient envisagé certaines des questions qui préoccupent l'Ontario au sujet du recyclage, par exemple les risques de poursuites et les coûts, mais qu'ils avaient néanmoins conclu à la viabilité de la démarche. Notamment, nous avons fait les constatations suivantes.

- Le programme de recyclage des fauteuils roulants de l'Alberta existe depuis plus de 20 ans. La province finance le recyclage tant des fauteuils manuels que des fauteuils motorisés. Selon le gestionnaire du programme, il est plus avantageux de recycler des fauteuils manuels que des fauteuils motorisés, car le coût moyen de l'opération – y compris le nettoyage, la réparation et la remise à neuf – est inférieur à 400 $, soit environ le tiers du coût d'un nouveau fauteuil manuel de base. Il estime à 5 millions de dollars les économies annuelles que le programme permet à la province de réaliser.
- Le Québec a lancé un projet pilote de recyclage des fauteuils roulants en 2000 en prenant modèle sur le programme de l'Alberta. Par souci de qualité, tous les fauteuils sont recyclés et distribués directement par des centres de remise à neuf accrédités. Chaque centre possède son propre dépôt local. Le coût de la remise à neuf des fauteuils est acquitté par le programme. Une évaluation de programme effectuée en 2005-2006 a révélé qu'environ 29 % des fauteuils roulants étaient recyclés et a estimé, dans ce cas également, que le coût moyen d'un fauteuil recyclé était environ le tiers de celui d'un fauteuil neuf. Le programme de recyclage québécois est plus récent que celui de l'Alberta, mais le rapport d'évaluation a néanmoins révélé qu'il procure des économies annuelles d'environ 4 millions de dollars.

Notre examen de la documentation sur le programme de recyclage du Québec publiée par l'Association canadienne des ergothérapeutes en 2003 indique que, même si le personnel du programme a fait savoir à ce moment qu'il n'existait ni ressources ni politiques visant à encourager le recyclage, tant les ergothérapeutes en activité dans la collectivité que les utilisateurs de fauteuils roulants remis à neuf s'étaient dits très satisfaits de l'efficacité, de l'apparence, de la sécurité, de la durabilité et du confort des appareils recyclés aussi bien que de la prestation des services et du suivi qui a été assuré. De plus, le rapport du vérificateur général du Québec de 2005-2006 a souligné le rapport coût-efficacité avantageux du programme de recyclage et les économies appréciables qu'il a permis de réaliser.

Incitation au recyclage

Nous avons appris que des bénévoles avaient lancé des programmes de recyclage de fauteuils roulants manuels dans des collectivités ontariennes grâce à l'appui d'organismes à but non lucratif. D'après les renseignements que les organismes en question nous ont fournis, comme le Ministère ne finance pas les appareils d'occasion, les autorisateurs n'ont aucune incitation à conseiller à leurs clients d'envisager l'achat d'appareils d'occasion ou remis à neuf. L'un des organismes nous a dit manquer de

place où remiser le nombre grandissant d'appareils usagés qu'il accumule. Il a ajouté que des donateurs éventuels communiquent régulièrement avec lui, mais que le peu d'espace d'entreposage dont il dispose est pleinement occupé, si bien qu'il fait don de fauteuils roulants à l'étranger. Ainsi, le contribuable ontarien subventionne les soins de santé à l'étranger.

Malheureusement, les pratiques de financement du PAAF offrent peu d'incitation financière aux clients qui souhaitent obtenir un fauteuil roulant recyclé. En effet, il leur reviendrait plus cher d'acquérir un fauteuil roulant recyclé plutôt qu'un fauteuil neuf financé par le PAAF : le prix autorisé par le PAAF d'un fauteuil roulant manuel neuf est d'environ 1 200 $, dont 25 %, soit environ 300 $, est à la charge du client; si le client souhaitait obtenir un fauteuil roulant manuel d'occasion, il lui en coûterait environ 400 $, soit le tiers seulement du coût d'un fauteuil neuf, mais un débours de 100 $ de plus, étant donné que le PAAF ne finance pas l'achat de fauteuils roulants manuels d'occasion.

RECOMMANDATION 7

Pour réaliser des économies et protéger l'environnement, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit envisager la possibilité de mettre en oeuvre une stratégie de recyclage et de remise à neuf des fauteuils roulants manuels en se fondant sur l'expérience d'autres administrations qui ont adopté une telle stratégie avec succès.

Le Ministère a constaté que certaines administrations avaient intégré les fauteuils roulants manuels recyclés à leur programme, mais il n'a pas conclu à l'efficacité économique de la mesure, étant donné la garantie extrêmement limitée qui accompagne les fauteuils roulants remis à neuf. Le Ministère favorisera la réutilisation des fauteuils roulants en préconisant le recyclage des matériaux utilisés dans la fabrication de nouveaux fauteuils.

RECOUVREMENT DE TROP-PAYÉS

Clients décédés

Nous avons observé de nombreux cas dans lesquels un délai excessif s'était écoulé entre la date du décès d'un client de l'oxygénothérapie à domicile et celle de la mise à jour des dossiers du Ministère, ce qui occasionne le risque de poursuivre les paiements longtemps après la mort d'un client. Depuis 2003-2004, le Ministère a recouvré environ 1,2 million de dollars de fournisseurs d'oxygénothérapie à domicile qui avaient reçu des paiements au titre de clients décédés. Cependant, au moment de notre vérification, le Ministère continuait de recenser des recouvrements possibles qui remontaient à 2001. Selon le personnel du Ministère, les montants à recouvrer avaient été omis des rapports antérieurs sur les trop-payés et des efforts ont été engagés en vue de résoudre le problème.

En ce qui concerne les subventions pour stomisés, le Ministère demande aux clients concernés de remplir un formulaire de renouvellement tous les deux ans afin de confirmer qu'ils ont toujours une ou plusieurs stomies. De plus, le Ministère compare la base de données du PAAF et la Base de données sur les personnes inscrites afin de confirmer l'état de la carte Santé des stomisés, et il annule automatiquement les subventions si un formulaire de renouvellement ou un chèque ne peut être livré, ou si un dépôt direct est refusé. Grâce aux mesures précitées, le nombre de paiements effectués au profit de personnes décédées a été réduit, mais il y a encore un écart entre la date du décès d'une personne et la date à laquelle le Ministère met à jour ses dossiers. Le dernier rapport sur les trop-payés a été produit en juin 2008, mais les liquidateurs des successions des personnes décédées n'ont pas tous été joints.

Financement en double

Les règles générales d'admissibilité du PAAF proscrivent l'octroi d'un financement aux personnes admissibles à une aide financière à

l'achat d'appareils accordée par la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) ou le ministère des Anciens Combattants (MAC) du gouvernement fédéral. Les personnes qui demandent un financement du PAAF doivent déclarer sur leur formulaire qu'elles sont inadmissibles à une aide financière accordée par la CSPAAT ou le MAC, mais le Ministère ne vérifie pas de façon indépendante l'information déclarée. Nous avions relevé le même problème à l'occasion de notre vérification de 2001.

En 2004, la Direction des programmes de lutte contre la fraude du Ministère a également pris connaissance du problème. Elle est d'avis que le Ministère ne doit indemniser des clients que s'ils ont obtenu les prestations maximales disponibles d'autres sources. La Direction a signalé que, à défaut de réseaux de transmission directe entre le Ministère d'une part et la CSPAAT et le MAC de l'autre, il risque de financer des appareils au profit de personnes admissibles à une indemnité versée par l'un des autres organismes. Il existe également le danger que des fournisseurs peu scrupuleux facturent le même appareil à plusieurs organismes. La Direction a recommandé que le PAAF poursuive la négociation d'un accord sur l'échange d'information avec la CSPAAT et conclue un accord avec le MAC afin de recenser les risques de facturation double.

Au cours de la vérification actuelle, nous avons appris que le Ministère n'avait toujours pas d'accès direct aux bases de données de la CSPAAT et du MAC. Un processus de vérification croisée de l'information avec la CSPAAT a été annulé en 1998 et n'a pas été rétabli depuis, et aucune entente comparable n'a jamais été conclue avec le MAC. Le Ministère a conclu une entente avec la CSPAAT en 1999 afin de recouvrer le financement redondant des appareils auditifs. Grâce à l'entente, il a récupéré environ 110 000 $ versés depuis 2006, mais il n'a effectué aucun recouvrement comparable relatif à d'autres catégories d'appareils.

Il est ressorti de notre examen des données sur les demandes de paiement adressées au PAAF et à la CSPAAT depuis 2002-2003 que les deux avaient parfois versé un financement à la même personne, à peu près au même moment, pour lui permettre d'acheter le même type d'appareil. Le Ministère n'a pas encore donné suite aux affaires mises au jour, qui se rapportent à des paiements totalisant 760 000 $.

RECOMMANDATION 8

Pour assurer l'administration économique des subventions accordées par le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit recouvrer rapidement les trop-payés, notamment ceux qui ont été effectués depuis 2005.

Pour éviter le financement double d'appareils aux frais du contribuable, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit rétablir un accord sur l'échange d'information avec la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail et conclure une entente avec le ministère des Anciens Combattants, suivant les recommandations de la Direction des programmes de lutte contre la fraude du Ministère.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

À ce jour, le Ministère a recouvré tous les trop-payés dont il a connaissance; il produit des rapports hebdomadaires et continuera de récupérer les sommes versées en trop.

Le PAAF a conclu un accord avec la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) en vue de recouvrer les paiements doubles versés au titre d'appareils auditifs nécessaires par suite d'un accident du travail. Il discute avec la CSPAAT de la possibilité d'y inclure d'autres catégories d'appareils, et il a engagé des discussions avec le ministère des Anciens Combattants concernant la possibilité d'échanger de l'information de manière efficiente afin de récupérer les paiements redondants.

INSCRIPTION DES AUTORISATEURS

Dans la plupart des cas, les personnes qui demandent de l'aide financière sont tenues d'être évaluées par des autorisateurs médicaux inscrits au PAAF et d'acheter leurs appareils auprès de fournisseurs inscrits (voir la Figure 3). Le sondage de l'échantillon que nous avons prélevé a mis au jour les préoccupations suivantes concernant l'inscription des autorisateurs.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers d'utilisateurs en vue de déterminer s'ils avaient satisfait aux critères d'inscription au PAAF. Comme il manquait certains documents dans les dossiers, nous n'avons pu établir que les autorisateurs avaient répondu à toutes les exigences d'inscription (voir la Figure 3). Parmi les documents manquants figurait la preuve que l'autorisateur était en règle avec l'ordre professionnel qui réglementait sa profession ou qu'il avait participé avec succès à un cours ou un atelier obligatoire.

Les autorisateurs sont tenus de présenter un formulaire de mise à jour de l'information les concernant à intervalles de trois ans. Ils doivent présenter des renseignements personnels et professionnels à jour pour continuer à exercer leur activité dans le cadre du PAAF et obtenir de nouvelles cartes d'autorisateur, qui confirment aux clients qu'ils sont effectivement inscrits.

Le processus de renouvellement de la qualité d'autorisateur n'a pas été surveillé rigoureusement. Nous avons fait les constatations suivantes à cet égard.

- Le Ministère n'a pas relancé les autorisateurs qui n'avaient pas produit de formulaire de mise à jour des renseignements les concernant. Il ne leur a adressé une lettre de rappel que lorsque nous avons constaté que les dossiers ne contenaient pas les formulaires en question.
- L'ancien employeur d'un autorisateur a écrit au PAAF en 2005 afin de connaître les raisons pour lesquelles il avait reçu une lettre et une nouvelle carte d'autorisateur échéant en mai 2008 à l'intention d'une personne qui n'était plus employée par lui et qui avait quitté la province en 2002. Cela laisse entendre que le PAAF délivrait de nouvelles cartes d'autorisateur sans vérifier les renseignements sur les titulaires.

Nous avons vérifié la qualité d'autorisateur en communiquant avec cinq ordres professionnels compétents. Dans les cas suivants, le Ministère n'avait pas mis à jour promptement la qualité d'autorisateur.

- Certains autorisateurs n'étaient pas en règle avec leur ordre professionnel, mais le Ministère a attendu de cinq à dix ans avant d'annuler leur inscription.
- Certains autorisateurs étaient considérés comme actifs aux fins du PAAF même si les dossiers de leur ordre professionnel indiquaient qu'ils n'étaient plus membres depuis 2006 ou 2007.
- Certains autorisateurs continuaient à approuver l'achat d'appareils, même s'ils n'étaient pas en règle avec leur ordre professionnel. La valeur totale des demandes de paiement au titre des appareils en question était d'environ 400 000 $.

En 2004, la Direction des programmes de lutte contre la fraude du Ministère a recommandé dans un rapport que le PAAF fasse preuve davantage de diligence raisonnable lorsqu'il vérifie l'agrément professionnel des autorisateurs en établissant des réseaux de transmission avec les ordres professionnels afin de faciliter la surveillance permanente. Cependant, nous avons constaté que le PAAF n'avait pas encore établi de tels réseaux avec les ordres professionnels qui lui permettraient de confirmer que les autorisateurs sont en règle. Cet état de choses augmente le risque d'usage abusif du PAAF par des autorisateurs qui ont été suspendus par leur ordre ou qui n'exercent plus d'activité professionnelle. Selon le personnel du Ministère, le PAAF poursuivrait la recherche de solutions en collaboration avec les ordres professionnels. De plus, le PAAF a établi un comité chargé de proposer des stratégies d'amélioration de la gestion des autorisateurs.

RECOMMANDATION 9

Pour réduire le risque que des autorisateurs inscrits de manière illégitime au PAAF approuvent le financement d'appareils fonctionnels, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- établir des réseaux de transmission avec les ordres professionnels pour pouvoir surveiller de façon permanente la qualité d'autorisateur;
- assurer un suivi auprès des autorisateurs qui n'ont pas présenté le formulaire obligatoire de mise à jour des renseignements les concernant.

Le Ministère examine la modification apportée en juin 2009 à la *Loi de 1991 sur les professions de la santé réglementées* afin d'évaluer si la loi modifiée lui permet d'accéder à de l'information suffisante pour qu'il puisse exercer une surveillance continue et assurer que les autorisateurs sont en règle avec l'ordre dont ils relèvent ou s'il doit établir des mécanismes supplémentaires à cette fin.

Le PAAF met fin à la qualité d'autorisateur dans le cas de ceux qui ne produisent pas le formulaire de mise à jour des renseignements les concernant dans les délais prescrits. Le cas échéant, ils doivent s'inscrire de nouveau au PAAF pour pouvoir exercer leur activité.

Ministère des Transports

Inspection et entretien des ponts

Contexte

L'Ontario compte quelque 14 800 ponts, dont environ 12 000 sont situés dans des municipalités et relèvent de celles-ci. Les autres, soit environ 2 800, font partie du réseau routier provincial et relèvent de la province. Plus de 70 % des ponts provinciaux ont été construits entre 1950 et 1980, donc l'âge moyen de l'infrastructure de ponts de la province est d'environ 40 ans.

Dans le passé, les ponts étaient censés durer une soixantaine d'années; toutefois, la technologie et les méthodes de conception actuelles font en sorte que les ponts construits de nos jours durent plus longtemps. Le volume de circulation élevé, les camions lourds, les cycles de gel et de dégel ainsi que l'exposition au sel utilisé pour l'entretien hivernal sont tous des facteurs qui réduisent la durée de vie d'un pont. Les travaux d'entretien, de réparation et de réfection réguliers peuvent compenser largement l'impact de ces facteurs sur la durée de vie d'un pont.

La responsabilité de la sécurité et de l'entretien des ponts provinciaux est établie dans la *Loi sur l'aménagement des voies publiques et des transports en commun*. La Loi exige d'inspecter tous les ponts provinciaux et municipaux tous les deux ans sous la direction d'un ingénieur et conformément à l'Ontario Structure Inspection Manual (manuel d'inspection) du Ministère. Le manuel exige que ces inspections biennales soient une évaluation visuelle « doigt sur la pièce » de chaque élément d'un pont ainsi que des défauts de matériaux, des défectuosités de rendement et des besoins en matière d'entretien et de réfection.

Le ministère des Transports (le Ministère) est responsable des ponts provinciaux tandis que les municipalités sont responsables des ponts qui se trouvent dans leur territoire de compétence.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à évaluer si le Ministère :

- avait instauré des systèmes et des procédures efficaces pour garantir que les ponts de son réseau routier sont sécuritaires et en bon état;
- effectue les inspections des ponts ainsi que les travaux d'entretien, de réparation, de réfection et de remplacement requis en temps opportun et dans le respect du principe d'économie.

Notre vérification comprenait des visites au bureau principal du Ministère et dans trois de ses cinq bureaux régionaux. Nous avons interrogé des

employés, examiné des documents, passé en revue les résultats des inspections de ponts et effectué des recherches sur les pratiques de gestion de ponts en vigueur dans d'autres administrations. Nous avons également accompagné des employés du Ministère au cours d'inspections de ponts pour nous familiariser avec le processus d'inspection et les défis qui se posent aux inspecteurs.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons retenu les services d'un expert en génie structural d'une autre province pour qu'il examine les normes et les pratiques du Ministère pour l'inspection des ponts et qu'il nous aide à interpréter les résultats des inspections. Afin d'obtenir une évaluation indépendante de l'état de quatre ponts provinciaux, nous avons confié à une firme d'ingénierie le mandat d'inspecter de nouveau ces quatre ponts à l'aide du manuel d'inspection du Ministère.

En 2004, nous avons effectué une vérification de l'entretien du réseau routier provincial et l'une de nos recommandations portait sur les processus d'inspection des ponts du Ministère. Notre vérification actuelle comprenait un suivi de l'état des mesures prises pour donner suite à cette recommandation. Les Services de vérification interne du Ministère avaient aussi publié un rapport en septembre 2005 sur les processus d'inspection des ponts pour la période du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2004. Le rapport, ainsi que le suivi effectué en 2007, a donné lieu à des améliorations dans des domaines comme le respect du calendrier d'inspection et la responsabilisation du processus d'inspection; ils nous ont été également utiles pour définir la portée de notre vérification.

PONTS MUNICIPAUX

Alors qu'il incombe aux municipalités d'inspecter leurs ponts conformément au manuel d'inspection, aucune loi n'autorise un ministère provincial à surveiller le respect de cette exigence par les municipalités. Étant donné que la majorité des ponts relèvent des municipalités et que la responsabilité globale de la législation régissant la sécurité des ponts continue de relever de la province, nous avons mené un sondage auprès de 130 municipalités de l'Ontario environ et près de 60 % d'entre elles ont répondu. Nous voulions obtenir de l'information sur la façon dont les municipalités tiennent l'inventaire de leurs ponts et sur les systèmes qu'elles utilisent pour effectuer les inspections exigées et faire rapport à ce sujet; nous voulions aussi connaître leurs points de vue sur les modes de fonctionnement et de financement actuels. Nous avons rencontré des représentants de dix grandes municipalités pour discuter plus à fond de leurs réponses au sondage et avons également rencontré des représentants de l'Association des municipalités de l'Ontario et de l'Ontario Good Roads Association. Nous présentons les résultats du sondage et des discussions dans la section « Ponts municipaux » du présent rapport.

Résumé

PONTS PROVINCIAUX

L'expert en génie structural que nous avons embauché nous a informés que le ministère des Transports (le Ministère) avait établi des normes complètes pour l'inspection des ponts dans l'Ontario Structural Inspection Manual (le manuel d'inspection) et que les procédures d'inspection exigées permettent bel et bien de repérer les défectuosités structurales quand les normes d'inspection sont respectées. Plusieurs autres administrations canadiennes ont adopté les normes du Ministère. De plus, le Ministère effectue les inspections des ponts aux deux ans, conformément aux exigences.

Les principaux risques liés à la sécurité de l'infrastructure de pont sont les accidents, comme ceux causés par la chute de pièces de béton, ou le fait que des parties de la structure d'un pont ne remplissent pas leur fonction qui est de protéger de façon adéquate les véhicules qui circulent sur le pont. Nous avons relevé plusieurs points où des améliorations des processus d'inspection et d'entretien ministériels

permettraient de réduire ces risques et de garantir que les ponts dont la province est responsable demeurent sécuritaires, compte tenu surtout du vieillissement de cette infrastructure. Voici nos observations à ce sujet :

- D'après l'évaluation du Ministère, plus de 180 ponts provinciaux, soit 7 %, étaient en mauvais état, c'est-à-dire qu'ils nécessitaient des travaux de réparation ou de réfection dans un délai d'un an après leur inspection. Or, malgré leurs besoins de réparation ou de réfection importants, nous avons constaté que plus du tiers de ces ponts ne faisaient pas partie du plan de travaux d'immobilisations du Ministère pour la prochaine année. Le Ministère a indiqué qu'il utilise pour établir l'ordre de priorité de ce genre de travaux une méthode de gestion de couloir qui prend en compte d'autres facteurs que l'état du pont selon les évaluations. Il a en outre précisé que les problèmes de sécurité critiques sont signalés durant les inspections et que les travaux nécessaires pour corriger la situation sont exécutés immédiatement. Toutefois, notre conseiller technique a relevé beaucoup de cas où il n'y avait pas de distinction dans le rapport d'inspection entre les défectuosités qui mettent la sécurité en péril et les autres défectuosités.
- Le Ministère n'avait pas pris de mesures pour s'assurer que l'information sur les éléments critiques de chaque pont est exacte et que tous les éléments sont pris en compte. L'indication de l'état de ces éléments est essentielle pour déterminer l'état général d'un pont et en estimer les coûts de réfection. De plus, le Système de gestion des ponts, qui est la base de données du Ministère sur l'inventaire des ponts, ne contenait pas d'information sur l'historique de réfection de près du tiers des ponts construits depuis 40 ans et plus. Il est possible que cette information soit disponible dans les dossiers papier ou la base de données locale d'une région, mais le fait d'avoir cette information sous la main permettrait au Ministère d'améliorer l'établissement de l'ordre de ses priorités, ses estimations de coûts ainsi que ses échéanciers pour les travaux de réfection des ponts.
- Le manuel d'inspection exige une inspection visuelle détaillée « doigt sur la pièce » de chaque élément d'un pont. Ce genre d'inspection exige normalement de fermer des voies et des accotements à la circulation. Par exemple, il est impossible de faire une inspection doigt sur la pièce des éléments critiques de certains ponts de l'autoroute 401 dans la région du Grand Toronto sans fermer de voies; or, il n'y a eu aucune fermeture de voies de ce genre au cours des trois dernières années.
- Nous avons constaté que le processus de surveillance permanente des inspections comportait plusieurs faiblesses. Par exemple :
  - Le manuel d'inspection stipule qu'un inspecteur doit consacrer au moins de deux à trois heures en général à l'inspection d'un pont. Toutefois, les inspecteurs effectuaient souvent cinq inspections ou plus au cours d'une même journée. Par exemple, dans les séries d'inspections effectuées entre 2006 et 2008, nous avons remarqué, à 36 occasions, qu'un inspecteur avait inspecté à lui seul 10 ponts et plus au cours d'une même journée.
  - Un changement important de l'évaluation de l'état d'un pont entre les inspections nécessite des explications et, possiblement, une nouvelle inspection. Nous avons remarqué que les derniers résultats d'inspection indiquaient une amélioration de l'évaluation de l'état général de plus de 300 ponts, même si ceux-ci n'avaient guère fait l'objet de travaux de réfection depuis la dernière inspection. Dans d'autres cas, l'évaluation globale n'avait pas changé du tout entre les inspections et les rapports des inspections antérieures avaient été repris sans changements. Même s'il y avait des photos dans nombre de dossiers pour indiquer qu'une inspection

avait été effectuée, le caractère suffisant de ces inspections devrait faire l'objet d'un suivi dans les cas où il n'y a pas le moindre changement depuis l'inspection précédente, surtout dans le cas des vieux ponts, car les éléments d'un pont, normalement, se détériorent à mesure que le pont vieillit.

- Nous avons remarqué que les régions avaient tendance à ne pas donner suite à de nombreuses recommandations en matière d'entretien découlant des inspections biennales des ponts. Dans deux des trois régions qui ont reçu notre visite, environ le tiers seulement des travaux d'entretien recommandés avaient été effectués; la troisième région n'effectuait aucun suivi de ce travail.

En ce qui a trait à l'acquisition de biens et services pour les grands projets de conception et de construction de ponts, nous avons remarqué que le Ministère recourait, en général, au processus d'appel d'offres. Toutefois, dans un grand nombre des contrats de services de conception, de consultation et de surveillance des travaux de construction que nous avons examinés, la portée des travaux avait fait l'objet de changements qui s'étaient traduits par un prix final dépassant d'au moins 50 % le prix contractuel initial.

PONTS MUNICIPAUX

Afin de garantir la sécurité des ponts municipaux, les municipalités sont aussi tenues d'effectuer des inspections biennales conformément au manuel d'inspection. Toutefois, à l'heure actuelle, aucune loi n'exige ou même ne permet que le ministère des Transports ou un autre ministère provincial surveille le respect de cette exigence par les municipalités. Il n'y a aucune base de données centrale sur le nombre de ponts municipaux et leur état général.

D'après notre sondage auprès des municipalités, l'âge moyen des ponts municipaux – environ 43 ans – était plus élevé en général que celui des ponts provinciaux. Toutefois, il était impossible d'obtenir un tableau précis de l'état général des ponts municipaux ou de faire des comparaisons pertinentes entre ceux-ci et les ponts provinciaux parce que les municipalités utilisaient des systèmes différents pour classer et déterminer l'état de leurs ponts.

Néanmoins, la majorité des municipalités (85 %) qui ont répondu au sondage ont indiqué qu'elles avaient un arriéré de travaux de réfection. En général, les grandes collectivités en pleine croissance n'avaient pas d'arriéré important, car leur infrastructure était plus jeune; toutefois, les municipalités qui avaient un grand nombre de ponts par rapport à leur population et à leur base de revenus avaient plus de difficulté à financer la réfection de l'infrastructure de ponts et, par conséquent, avaient des arriérés plus importants.

Au cours des dernières années, la province a octroyé un financement ponctuel aux municipalités au titre des projets d'immobilisations municipaux. La décision d'octroyer ces fonds était souvent fondée sur des données démographiques plutôt que sur un besoin, les fonds étaient versés vers la fin de l'exercice de la province et beaucoup de municipalités n'étaient donc pas en mesure de bien planifier l'affectation des fonds et de les dépenser. Par exemple, une grande partie des fonds octroyés en 2008 n'étaient pas dépensés un an plus tard. Les municipalités nous ont dit que de meilleures pratiques de gestion des biens appuyées par un financement provincial plus durable étaient nécessaires pour garantir la sécurité des ponts municipaux et en maximiser la durée de vie. Un groupe de travail provincial-municipal étudie présentement ces questions.

Le fait de veiller à la sécurité des ponts de l'Ontario facilite la circulation continue des personnes et des biens et favorise l'économie provinciale. Le Ministère accueille favorablement les observations et les recommandations du vérificateur général et s'engage à prendre des mesures pour y donner suite.

L'Ontario est fier de sa réputation de chef de file nord-américain en matière de sécurité des ponts. Dans l'ensemble, les procédures du Ministère pour l'inspection et la surveillance de l'état des ponts sont exhaustives et permettent de garantir que les ponts de l'Ontario sont sécuritaires. Tous les deux ans, l'Ontario inspecte les 2 800 ponts qui appartiennent à la province. Depuis 2005, le gouvernement a augmenté les dépenses d'infrastructure pour assurer l'entretien, la réfection et le remplacement des ponts. Les engagements comprennent une augmentation de 50 %, soit 450 millions de dollars, au cours d'une période de cinq ans pour remettre en état quelque 150 ponts dans l'ensemble de la province d'ici 2013. Depuis 2004-2005, le Ministère a construit 75 nouveaux ponts et en a remis 388 en état.

Constatations détaillées

PROCESSUS D'INSPECTION DES PONTS

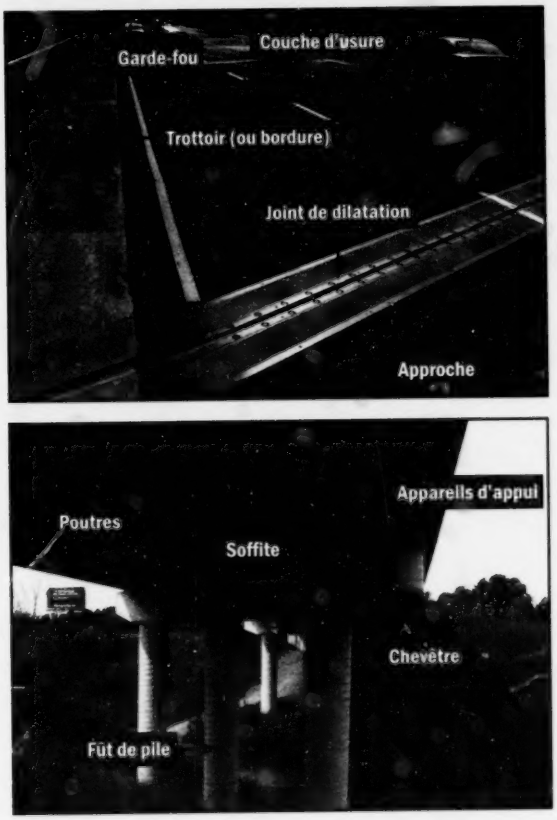
Les principaux objectifs d'une inspection sont de garantir que l'état d'un pont est sécuritaire, de déterminer les travaux d'entretien, de réparation et de réfection qu'il est nécessaire d'effectuer et de fournir une base pour la planification et le financement des travaux d'entretien et de réfection nécessaires.

Dans deux des cinq bureaux régionaux du Ministère, l'inspection des ponts est effectuée principalement par des ingénieurs internes. Les trois autres bureaux confient cette tâche à des firmes d'ingénierie privées. Le temps requis pour inspecter un pont varie selon sa taille et sa conception, mais il faut compter de deux à trois heures en moyenne. Si l'inspecteur estime durant une inspection visuelle que des renseignements plus détaillés sont nécessaires, il peut demander l'exécution d'inspections spécialisées, comme une évaluation de l'état du tablier ou une étude de la fatigue. De plus, l'inspecteur doit aviser immédiatement la région des défauts ou défectuosités critiques de la structure et de tout autre état non sécuritaire découvert sur le terrain de façon à ce que la région puisse prendre les mesures qui s'imposent.

Le Ministère utilise une base de données – le Système de gestion des ponts – pour gérer l'inventaire des ponts provinciaux. Elle contient de l'information matérielle et historique sur chaque pont, comme la longueur, le nombre de travées, l'endroit où se trouve chaque élément du pont, les résultats de chaque inspection et l'état de chaque élément, qui va de mauvais à excellent, selon l'évaluation. Au moyen de cette information, le système calcule une valeur unique, à savoir l'indice de l'état des ponts, qui est une mesure de l'état général de la structure d'un pont et de sa valeur économique restante exprimée au moyen d'un nombre situé entre 0 et 100. On considère en général que les ponts ayant un indice de 70 ou plus sont en bon état.

En 2006, le Ministère a mis au point un outil d'analyse de la priorité des ponts (Bridge Priority Tool) pour établir l'ordre de priorité des travaux de réparation et de réfection annuels majeurs des ponts et uniformiser les différentes méthodes utilisées par les régions pour établir l'ordre des priorités. L'outil a été mis au point dans le cadre de l'engagement qu'avait pris le Ministère de donner suite à une recommandation que nous avions formulée dans de notre *Rapport annuel 2004*, à savoir élaborer un cadre pour mieux gérer ses biens et pour établir des priorités afin de prendre des décisions judicieuses en matière d'investissement. L'outil calcule un indice de priorité pour chaque pont en modifiant la valeur de l'indice de l'état du pont à la suite de l'examen de l'état de cinq éléments critiques d'un pont, soit la surface du tablier, le soffite, les parois, les joints de dilatation et les poutres de béton ou d'acier. (La Figure 1 présente deux photos de pont indiquant certains de ces éléments.) Un seuil « nécessitant des travaux à court terme » (« now need threshold ») (le pourcentage de l'élément qui est en mauvais état et

Figure 1 : Éléments d'un pont
Source : Ministère des Transports



qui doit être réparé dans un délai d'un an) et une pondération (l'importance de l'élément par rapport à la structure complète) sont attribués à chacun des cinq éléments critiques. Les ponts dont l'indice de priorité est inférieur à 70 font partie de la liste des réfections à effectuer dans un délai de zéro à cinq ans; ceux ayant un indice de priorité inférieur à 60 sont considérés comme nécessitant des travaux à court terme, ce qui signifie qu'il faut les remettre en état durant la prochaine saison de construction.

L'outil d'analyse de la priorité des ponts estime en outre le coût des besoins de réparation et de réfection futurs des ponts. Chacune des régions de la province est censée utiliser ces classements pour élaborer un plan d'immobilisations quinquennal pour les travaux de réparation et de réfection. Ces plans régionaux font partie du plan de travaux provincial général.

Nous avons fait appel à un expert en génie structural pour effectuer une évaluation indépendante des normes et des pratiques du Ministère pour l'inspection des ponts. Il était d'avis que le manuel d'inspection était complet et qu'il permettait bel et bien de repérer les défectuosités structurales importantes d'un pont quand les procédures d'inspection sont respectées. Il a également confirmé que la méthode employée par le Ministère pour établir l'ordre de priorité des travaux de réparation et de réfection des ponts était raisonnable. Nous avons en outre remarqué que plusieurs autres provinces canadiennes avaient adopté le manuel d'inspection du Ministère.

ÉTAT DES PONTS PROVINCIAUX

D'après le dernier indice de priorité dont nous avons pu prendre connaissance en juin 2009, lequel comprenait les résultats d'inspections jusqu'à la fin de 2008, environ 76 %, soit 2 150, des 2 800 ponts provinciaux étaient en bon état, 17 %, soit 471, étaient dans un état acceptable mais nécessitaient des travaux dans un délai de cinq ans, et 7 %, soit 185, étaient en mauvais état et nécessitaient des réparations dans un délai d'un an.

À l'aide de son outil d'analyse de la priorité des ponts, le Ministère estime que le coût de réparation et de réfection, au cours des cinq prochaines années, des ponts qui sont dans un état acceptable ou en mauvais état sera d'environ 2,2 milliards de dollars. Or, le montant réel engagé dans le budget ministériel pour tous les travaux reliés aux ponts au cours de cette période est de 1,4 milliard de dollars; il manque donc 800 millions de dollars. Comme les ponts continuent de vieillir, le Ministère prévoit un autre pic de grands travaux d'immobilisations essentiels au cours des six à dix prochaines années. Soixante-dix pour cent des ponts provinciaux ont été construits entre 1950 et 1980 et ces ponts ont une durée de vie moyenne de 60 ans. Le Ministère prévoit qu'il lui faudra investir un montant supplémentaire de 4,2 milliards de dollars pour réparer ces ponts.

Compte tenu de l'insuffisance prévue du financement, les fonds existants devraient être consacrés aux ponts dont les besoins de réparation sont les plus urgents. Toutefois, notre examen a révélé qu'environ 60 % des ponts jugés en mauvais état ou dans un état acceptable ne faisaient pas partie du plan quinquennal de travaux d'immobilisations du Ministère. Plus précisément, sur les quelque 185 ponts classés dans la catégorie des ponts nécessitant des travaux à court terme en 2008-2009, 71 ponts dont les coûts de réparation et de réfection estimatifs étaient de 190 millions de dollars ne faisaient pas partie des plans de travaux du Ministère pour l'exercice suivant. En principe, les ponts identifiés comme nécessitant des travaux à court terme auraient été pris en compte pour des travaux de réparation et de réfection plusieurs années avant qu'ils soient dans cet état, car il faut prévoir un délai suffisant pour prendre les dispositions nécessaires pour lancer les appels d'offres et s'assurer que les ponts ne présentent pas de problèmes de sécurité en attendant de faire l'objet des réparations prévues.

En réponse à notre observation concernant le grand nombre de ponts jugés dans un état acceptable ou en mauvais état qui ne faisaient pas partie des plans de travaux du Ministère, celui-ci a indiqué que l'indice de l'état des ponts est un outil servant à mesurer l'état général relatif d'un pont et n'est pas nécessairement une mesure de son niveau de sécurité. Tout problème de sécurité urgent est signalé durant les inspections et les travaux correctifs sont entrepris immédiatement.

L'outil servait plutôt à faciliter la planification des travaux de réfection des ponts et à établir l'ordre de priorité de ces travaux. À cet égard, le Ministère a indiqué qu'à la suite des recommandations que nous avions formulées en 2004, il avait privilégié une méthode de gestion de couloir pour ses activités. Par conséquent, l'évaluation de l'état d'un pont n'était pas le seul facteur pris en compte dans l'établissement des priorités de réfection des ponts. Pour prendre ses décisions, le personnel du Ministère mettait à contribution son expérience et son jugement et prenait en compte d'autres facteurs liés à la sécurité et à l'économie comme le rôle d'un pont, la circulation actuelle et future sur celui-ci et les économies attendues de la coordination des travaux effectués sur le pont avec les autres travaux de voirie.

L'application du principe de gestion rigoureuse des biens est assurément essentielle pour établir l'ordre de priorité des travaux de réfection et prendre des décisions judicieuses en matière d'investissement. Nous avons toutefois remarqué que le processus n'était pas encore officiel et que le Ministère n'avait pas établi de directives formelles pour l'appliquer correctement. Ainsi, la justification et l'approbation de ces décisions n'étaient souvent ni documentées ni conservées dans le Système de gestion des ponts. Une meilleure analyse et une meilleure documentation des facteurs liés à la sécurité et à l'économie qui sont pris en compte s'imposent, surtout dans les cas où les décisions en matière de réfection ne cadrent pas avec l'évaluation de l'état du pont.

Par ailleurs, compte tenu du grand nombre de ponts nécessitant des travaux à court terme qui ne faisaient pas partie du plan de travaux quinquennal du Ministère et de l'absence de motifs documentés de leur exclusion, nous estimons qu'il faut accorder une plus grande attention aux ponts de cette catégorie dans le processus d'établissement des priorités du Ministère.

SÉCURITÉ DES PONTS PROVINCIAUX

L'objectif premier de l'inspection d'un pont est de donner l'assurance que celui-ci est sécuritaire. À cet égard, nous avons retenu les services d'une firme d'ingénierie (la firme) pour qu'elle soumette quatre ponts provinciaux à une nouvelle inspection afin d'obtenir une évaluation indépendante des risques et de l'état de ces ponts.

D'après la firme d'ingénierie, deux risques principaux sont rattachés au mauvais état de l'infrastructure de pont. Le premier est le risque d'accidents, lesquels peuvent être causés par la chute d'objets dans la circulation ou sur la chaussée au-dessous du pont ou par le fait que certaines parties de la

structure ne remplissent pas leur fonction d'assurer une protection adéquate aux véhicules qui circulent sur le pont. L'autre risque a trait à la détérioration du bien, laquelle peut entraîner des travaux de réparation et de réfection coûteux à long terme.

La firme d'ingénierie a conclu que, dans l'ensemble, les inspections du Ministère étaient effectuées conformément au manuel d'inspection et que la plupart des problèmes critiques étaient repérés et signalés. Toutefois, il y avait plusieurs exceptions où l'on notait un grave risque d'accidents :

- Pour les quatre ponts, le Ministère n'avait pas inspecté à fond certains éléments importants du pont, notamment l'intrados, les parois latérales et les piles, à cause de la circulation (consulter également la section « Obtenir l'accès aux ponts pour les inspections »). Cela pourrait nuire à l'efficacité de l'inspection et faire courir un risque grave (comme la chute de béton dans la circulation).
- La firme d'ingénierie a indiqué que certains problèmes que l'on peut voir ou ressentir (par exemple, des vibrations) se décrivent mieux au moyen d'un compte rendu. Chaque élément de pont critique indiqué sur le formulaire d'inspection du Ministère reçoit une note allant de mauvais à excellent. Les inspecteurs sont censés interpréter ce qu'ils voient ou entendent et indiquer sur le formulaire d'inspection le délai recommandé, le cas échéant, pour procéder aux travaux d'entretien, qui peuvent être urgents ou attendre jusqu'à dix ans. Toutefois, l'évaluation des inspecteurs ne fait pas la distinction entre les défectuosités qui mettent la sécurité en péril et celles reliées à une perte de valeur mesurée par le coût élevé des réparations, compte tenu de l'impact éventuel des défectuosités relevées. Notre conseiller était d'avis que ce genre de renseignement devrait être communiqué clairement dans le rapport d'inspection pour donner une assurance quant à la sécurité d'un pont et permettre une meilleure planification des travaux à faire sur le pont. Par exemple, un rapport d'inspection ministériel faisait état de défauts de surface à réparer sur un pont dans un délai de deux ans. Toutefois, aucune distinction n'était faite entre les surfaces et rien n'indiquait si du béton désagrégé était susceptible de tomber sur l'autoroute 401 – or, il s'agit d'un renseignement important pour évaluer l'urgence des travaux de réparation.
- Deux des quatre ponts inspectés de nouveau ont été jugés dans un état acceptable ou en mauvais état et devaient donc faire l'objet de travaux de réfection dans un délai de cinq ans. Le pont qui était en mauvais état, surtout, devait être remplacé complètement dans un délai de deux à trois ans à cause de son état de détérioration. Toutefois, aucun des deux ponts ne faisait partie du plan de travaux d'immobilisations quinquennal du Ministère.

RECOMMANDATION 1

Afin de garantir la prise de mesures appropriées en temps opportun dans le cas des ponts qui nécessitent des travaux de réparation et de réfection, le ministère des Transports doit :

- renforcer son processus d'évaluation des risques et d'établissement des priorités, en tenant compte en particulier des ponts jugés en mauvais état, afin de donner la priorité aux travaux à effectuer de façon urgente;
- veiller à ce que les décideurs gouvernementaux reçoivent l'information dont ils ont besoin pour évaluer de façon adéquate les risques liés à la sécurité et à l'économie afin d'établir l'ordre de priorité des besoins en matière d'investissement des ponts provinciaux vieillissants de l'Ontario.

Les travaux de réparation des ponts qui sont nécessaires pour protéger la sécurité des voyageurs sont effectués immédiatement. Comme l'indiquent ses longs antécédents en matière de sécurité, le Ministère dispose de

processus efficaces pour répondre aux besoins de réparations urgentes et aux besoins de réfection à long terme. Afin de donner suite à la recommandation du vérificateur général concernant l'amélioration et le renforcement de notre processus d'évaluation des risques, nous mettons en oeuvre la documentation détaillée obligatoire des problèmes de sécurité des ponts repérés par les inspecteurs, l'identification plus précise des risques éventuels pour la sécurité et l'enregistrement de tous les travaux d'entretien réalisés. Ces améliorations garantiront que le Ministère identifie mieux les ponts qui ont besoin de travaux de réparation et de réfection additionnels.

Nous disposons d'un plan pluriannuel pour les travaux de réparation et de réfection des ponts fondé sur des rapports d'inspection complets et une vaste expertise technique. Ce plan repose sur une évaluation minutieuse des risques liés à la sécurité des ponts et à l'économie pour assurer que les améliorations des immobilisations se font en temps et lieu. Le nouveau logiciel de gestion de l'infrastructure routière intégrera un plus large éventail de données sur l'état des ponts et de données économiques pour établir correctement l'ordre de priorité des besoins de réparation des ponts. Le Ministère met aussi en oeuvre des critères encore plus rigoureux pour améliorer la documentation des travaux de réparation des ponts entrepris ou reportés.

INVENTAIRE DES PONTS

Une inspection efficace des ponts nécessite des renseignements complets et exacts sur les 2 800 ponts provinciaux et leurs éléments individuels. Comme indiqué précédemment, l'information sur l'inventaire des ponts du Ministère est consignée dans la base de données du Système de gestion des ponts de l'Ontario, de laquelle sont tirés l'indice de l'état des ponts et l'indice de priorité. Ces indices fournissent de l'information sur l'état structural général d'un pont et constituent la base de l'établissement de l'ordre de priorité des travaux de réparation et de réfection des ponts.

Le manuel d'inspection du Ministère énumère plus de 50 éléments que peut comprendre un pont. Chaque pont comporte en général au moins 20 éléments et habituellement beaucoup plus. La surface du tablier, le soffite (la surface inférieure du pont), les colonnes et les parapets sont tous des éléments de pont. Au cours d'une inspection, l'inspecteur est tenu de vérifier si la structure et les éléments du pont correspondent aux dessins du pont et à l'information contenue dans la base de données. En cas de changements, l'inspecteur doit mettre à jour l'information contenue dans la base de données.

Nous avons constaté que le Ministère disposait de procédures garantissant qu'il identifie tous les ponts provinciaux dont il est responsable. Toutefois, il ne s'était pas assuré de la complétude et de l'exactitude de son information sur les éléments individuels de chaque pont. Le Ministère est incapable de faire une évaluation précise de l'état général d'un pont si l'inspection n'évalue pas l'état de chaque élément d'un pont.

Dans le cadre de son examen d'assurance de la qualité en 2006 et 2007, le bureau principal du Ministère a procédé à une nouvelle inspection d'un échantillon de ponts qui avaient été examinés par des inspecteurs internes ou par des consultants externes dans les différentes régions. Pour environ 75 % des ponts ayant fait l'objet d'une nouvelle inspection, au moins une erreur a été constatée dans la façon de consigner l'information sur les éléments des ponts dans le Système de gestion des ponts. Les exemples d'erreurs comprenaient des éléments manquants et l'inscription de quantités ou de dimensions erronées. Environ 40 % des erreurs constatées avaient eu un impact important sur l'évaluation de l'état du pont et sur le calendrier des travaux de réparation ou de réfection de celui-ci.

À la fin de notre vérification au printemps 2009, le Ministère n'avait pas encore donné suite à tous les résultats de son examen d'assurance de la

qualité et certains renseignements contenus dans le Système de gestion des ponts demeuraient inexacts. Nous avons également relevé des différences importantes entre les renseignements contenus dans les dessins et ceux consignés dans le Système de gestion des ponts. Par exemple, les dimensions de la surface des tabliers dans les dessins ne correspondaient pas à celles consignées dans le système pour environ 25 % des ponts de notre échantillon. Pour plus de 600 ponts, ces dimensions n'étaient pas les mêmes dans différents tableaux du Système de gestion des ponts. Pour environ 200 de ces ponts, la différence était supérieure à 20 %, ce qui aurait eu une incidence importante sur le coût estimatif des coûts de réparation et de réfection de ces ponts.

RECOMMANDATION 2

Afin de garantir que les résultats des inspections des ponts sont consignés avec exactitude et pour mieux estimer le coût des travaux de réparation et de réfection des ponts et en établir l'ordre de priorité, le ministère des Transports doit :

- assurer une surveillance plus étroite de la conformité des inspecteurs au manuel d'inspection des ponts pour garantir que l'information critique sur les ponts est mise à jour correctement;
- donner suite aux constatations de son examen d'assurance de la qualité et s'assurer de la complétude et de l'exactitude de l'information contenue dans le Système de gestion des ponts de l'Ontario.

Le Ministère convient avec le vérificateur général de l'importance d'assurer la surveillance des inspecteurs. Pour faire en sorte de maintenir cette surveillance, un programme de formation obligatoire, qui énonce clairement les rôles, les responsabilités et les exigences, est offert à tous les inspecteurs de ponts. Afin de donner suite à la recommandation du vérificateur général voulant que le Ministère améliore encore davantage l'inspection des ponts, un processus de surveillance formel et rigoureux a été instauré pour garantir que l'information critique sur les ponts est consignée et tenue à jour.

Les nombreuses données du Système de gestion des ponts doivent être exactes pour qu'il soit possible de l'utiliser de façon efficace dans la prise de décisions. Nous donnons également suite à la recommandation du vérificateur général voulant que le Ministère passe ses données en revue pour s'assurer de leur complétude, en étoffant et en actualisant l'information au besoin. Nous prévoyons terminer cet examen vers la fin de 2010.

OBTENIR L'ACCÈS AUX PONTS POUR LES INSPECTIONS

Le manuel d'inspection précise que chaque élément d'un pont doit faire l'objet d'une inspection systématique, c'est-à-dire que l'inspecteur doit consigner ses observations, faire des croquis au besoin et prendre des photos qui montrent clairement la structure et les défectuosités constatées, le cas échéant.

Le manuel d'inspection précise en outre qu'il faut effectuer des inspections visuelles détaillées des ponts à intervalles réguliers. Une inspection visuelle détaillée est une évaluation effectuée élément par élément, « doigt sur la pièce », des défauts de matériaux, des défectuosités de rendement et des besoins d'entretien. Le manuel précise qu'il faut effectuer ces inspections à proximité de l'élément, possiblement en cognant avec un marteau ou en prenant des mesures à la main. Dans certains cas (par exemple pour les structures qui sont en bon état de manière générale), il est possible d'inspecter de près une partie du pont et d'estimer ensuite au moyen d'une extrapolation l'état des parties non accessibles.

L'inspection complète d'un pont exige en général de fermer des voies et des accotements à la circulation. Il incombe aux inspecteurs d'obtenir

les approbations nécessaires auprès du service de la circulation du Ministère. Toutefois, nous avons constaté qu'il n'y avait eu que quelques fermetures d'accotements au cours des trois dernières années et qu'il n'y avait eu aucune demande de fermeture de voies dans la région du centre qui comprend la région du Grand Toronto. Lorsque nous avons posé des questions à ce sujet, nous avons appris qu'il était à peu près impossible d'obtenir les approbations nécessaires pour ces fermetures dans la région du Grand Toronto. Dans les autres régions de la province, les fermetures sont possibles, mais on y avait rarement recours, car on estimait que les perturbations et les frais n'étaient pas justifiés.

Dans le cadre d'un atelier de formation tenu en 2006, tant les inspecteurs du Ministère que les consultants externes ont dit que le fait d'être incapables d'obtenir un accès suffisant aux grands ponts pour effectuer des inspections complètes « doigt sur la pièce » nuisait à leur travail. Ce problème est particulièrement important dans la région du Grand Toronto où plus de 660 ponts enjambent les autoroutes de la série 400, certains d'entre eux enjambant même 16 voies. La moitié de ces ponts ont 40 ans et plus.

Cet accès limité aux ponts signifie que les inspecteurs n'ont peut-être d'autre choix que de laisser de côté certains éléments ou d'en estimer l'état de loin, ce qui accroît le risque que l'état de ces éléments ne soit pas évalué correctement. Il se pourrait même qu'il ne soit pas possible d'effectuer une inspection en bonne et due forme d'éléments importants comme le soffite, les poutres ou les appareils d'appui.

La firme que nous avons engagée pour procéder à une nouvelle inspection de quatre ponts provinciaux a confirmé que le manque d'accès constituait un obstacle de taille pour les inspections, car il est alors impossible de toucher à certaines surfaces tandis que d'autres ne peuvent être photographiées que de loin et parfois même pas du tout. Quelques-unes de ces surfaces constituent des sources de risques importants. Par exemple, il était impossible d'examiner de près les sous-faces des ponts sur l'autoroute 401 pour repérer la délamination, laquelle, sur tous les soffites en béton, entraînera à un moment donné l'épaufrement et la chute de pièces de béton.

Au cours de l'atelier de formation donné en 2006, les consultants externes ont suggéré de collaborer avec les ingénieurs du Ministère pour déterminer les voies qu'il est nécessaire de fermer, et de faire en sorte que ces fermetures soient obligatoires dans les contrats passés avec le Ministère. Les consultants ont ajouté que le nombre de voies à fermer devrait être précisé dans l'appel d'offres de sorte que tous les consultants soumissionnent des travaux de portée identique. Cette demande s'explique par le fait que si les fermetures de voies sont facultatives, les consultants qui soumissionnent les travaux pourraient être tentés d'omettre le coût des fermetures dans leur soumission. Le Ministère n'a pas donné suite à la demande des consultants.

RECOMMANDATION 3

Pour garantir que les inspections sont exécutées en conformité avec la loi, le ministère des Transports doit :

- prendre des dispositions pour assurer la fermeture des voies et des accotements dans tous les cas où ces fermetures sont nécessaires pour garantir qu'un pont est inspecté de façon adéquate;
- si la fermeture de voies et d'accotements n'est pas toujours possible pour l'inspection d'un pont, envisager une méthode axée sur le risque qui prend en compte des facteurs comme l'âge du pont et la possibilité de faire des inspections rotatives, et aussi envisager davantage la possibilité de fermetures en dehors des heures de pointe, par exemple le soir ou la fin de semaine, pour faciliter l'inspection des ponts;
- envisager de préciser les fermetures nécessaires de voies et d'accotements dans les appels d'offres lancés pour des travaux d'inspection qui seront effectués par des consultants externes.

L'Ontario compte quelques-unes des autoroutes les plus achalandées en Amérique du Nord, ce qui fait qu'il est très difficile de fermer des voies et des accotements. Pour donner suite aux recommandations du vérificateur général, nous prenons des mesures pour mettre en oeuvre une approche axée sur le risque pour l'inspection des ponts afin de garantir qu'il y a fermeture des voies sur les ponts critiques; nous prévoyons 75 fermetures de voies et d'accotements à la circulation cette année dans la région du Grand Toronto et procédons à un examen complet de tous les ponts de la province, à commencer par les plus vieux, où il pourrait être nécessaire de fermer des voies pour inspecter les ponts de façon adéquate. Les fermetures de voies seront obligatoires à l'avenir pour les inspections effectuées à ces endroits. Dans tous les cas où il est nécessaire de fermer une voie ou un accotement, nous collaborerons avec les entrepreneurs pour minimiser l'impact sur la circulation sans compromettre l'efficacité de l'inspection.

SURVEILLANCE DES INSPECTIONS

Depuis son examen d'assurance de la qualité en 2006, le Ministère a procédé à de nouvelles inspections périodiques des ponts pour vérifier si les inspections précédentes avaient été effectuées en conformité avec son manuel d'inspection. Le Ministère tient également des ateliers de formation à l'intention de ses inspecteurs et des consultants externes afin d'améliorer la qualité et l'uniformité des inspections de ponts.

Il s'agit d'initiatives louables. Nous avons néanmoins relevé plusieurs points qui, selon nous, font ressortir le besoin d'exercer une meilleure surveillance des inspections de ponts.

Temps consacré aux inspections

Le temps requis pour inspecter un pont varie selon le type de pont et sa conception, mais le manuel d'inspection précise qu'un inspecteur doit prévoir de consacrer de deux à trois heures au moins à un pont en général pour bien évaluer l'état de tous ses éléments. Il faut compter plus de temps pour les grands ponts.

Nous avons remarqué que les inspecteurs effectuaient en moyenne entre trois et cinq inspections par jour. Dans la série d'inspections effectuées entre 2006 et 2008, nous avons relevé 36 cas où 10 ponts et plus avaient été inspectés par un même inspecteur au cours d'une seule journée. Dix de ces inspections avaient été effectuées par des inspecteurs du Ministère et 26, par des consultants externes.

Le fait de ne pas consacrer suffisamment de temps aux inspections augmente le risque que des défectuosités graves ne soient pas repérées, surtout dans le cas des structures âgées et des ponts pour lesquels des problèmes ont déjà été observés.

Changement de l'état d'un pont entre les inspections

En général, quand un pont ne fait l'objet d'aucune réfection entre les inspections, l'indice de son état diminue, car il continue de vieillir et de se détériorer. Le rythme de la détérioration est plus lent au début, mais il accélère à mesure que le pont vieillit. Pour essayer de prévoir les besoins de réfection futurs d'un pont, l'outil d'analyse de la priorité des ponts réduit automatiquement l'indice de priorité d'un pont de 1,5 % à 2 % par année selon l'âge du pont.

Une augmentation ou une diminution importante de l'indice de l'état d'une structure entre les inspections amène à se demander quelles peuvent être les raisons du changement et quelles sont les mesures que le Ministère devrait prendre. En comparant les indices de l'état des ponts issus des cycles d'inspection actuels et précédents, nous avons constaté une augmentation ou une amélioration

de cinq points ou plus – plutôt qu'une diminution comme on aurait pu s'y attendre – pour plus de 300 structures. Les travaux de réfection effectués récemment n'expliquaient que quelques-unes de ces augmentations. Les différences dans l'exercice du jugement de l'inspecteur étaient la raison invoquée le plus souvent pour expliquer le reste des augmentations.

Par ailleurs, nous avons remarqué que l'indice de l'état des ponts n'avait pas du tout changé entre les inspections pour environ 180 ponts. Notre suivi indiquait que les rapports d'inspection précédents avaient été repris pour un grand nombre de ces ponts. Même s'il y avait des photos dans beaucoup de ces dossiers pour indiquer qu'une inspection avait eu lieu, nous sommes d'avis, étant donné que les ponts se détériorent bel et bien au fil des ans, que l'absence d'explication des raisons pour lesquelles l'état du pont n'avait pas changé requérait un suivi supplémentaire.

En 2006, une région avait procédé à une nouvelle inspection de 41 ponts qui avaient été inspectés précédemment par des consultants externes. Elle avait constaté que l'indice de l'état de près de 20 % des ponts variait entre 5 points et 35 points par rapport à l'inspection initiale. Entre autres, l'examen a révélé que les inspecteurs n'appliquaient pas dans tous les cas les lignes directrices en matière d'inspection ni ne vérifiaient dans tous les cas les données de l'inventaire des ponts. La région a conclu qu'il lui fallait une meilleure expertise interne pour surveiller le travail des consultants externes.

Évaluation de l'état des ponts

Quand un inspecteur estime que des renseignements plus détaillés que ceux fournis par une inspection visuelle sont requis pour une structure, il peut demander qu'un examen plus poussé soit effectué. Par exemple, la présence de défauts de matériaux ou de défectuosités de rendement graves dans les éléments individuels d'un pont peut nécessiter un examen plus poussé, lequel, pour les composantes d'un pont en béton, sera habituellement une évaluation de l'état du pont. Dans ce genre d'évaluation, on emploie des procédés plus précis que les techniques d'inspection visuelle pour évaluer l'étendue des défauts et de la détérioration d'une structure. Le Ministère avait soumis à une telle évaluation environ 5 % seulement des ponts de la province au cours des quatre dernières années. D'après notre expert, étant donné que près du quart des ponts de la province sont dans un état acceptable ou en mauvais état, on aurait pu s'attendre à ce que le Ministère procède plus souvent à ces évaluations plus complètes de l'état d'un pont.

Ententes avec les firmes d'ingénierie

Les régions qui ont confié l'inspection des ponts à des sous-traitants ont conclu des ententes individuelles avec les firmes d'ingénierie dont elles ont retenu les services. Nous avons relevé plusieurs différences importantes dans les modalités de ces ententes. Par exemple, une région avait des exigences plus rigoureuses quant à l'expérience (l'inspecteur devait avoir au moins cinq ans d'expérience en conception de ponts en plus d'être ingénieur) et au calendrier d'inspection (l'inspection de ponts au cours d'une seule et même journée était assujettie à un nombre d'heures maximal, l'exécution des inspections devait se faire uniquement durant le jour, etc.).

RECOMMANDATION 4

Afin de garantir que les inspections sont exécutées en conformité avec la loi, le ministère des Transports doit adopter une approche axée sur le risque pour la surveillance permanente des inspections. Cette approche doit comprendre ce qui suit :

- **évaluer le caractère raisonnable du nombre de ponts que les entrepreneurs externes et le personnel du Ministère déclarent avoir inspectés au cours d'une seule et même journée pour avoir l'assurance que des inspections complètes ont bel et bien été effectuées;**

- assurer le suivi de tout changement inhabituel de l'état d'un pont depuis l'inspection précédente;
- identifier les ponts à risque élevé qui doivent faire l'objet d'une évaluation de l'état, qui est un examen plus approfondi.

Le ministère des Transports doit également envisager d'uniformiser ses ententes avec les firmes d'ingénierie. Les ententes doivent au moins comprendre des dispositions quant à l'expérience et aux compétences exigées du personnel affecté aux inspections par la firme.

La sécurité des ponts passe par des inspections complètes en temps opportun. Afin d'améliorer l'évaluation de l'état des ponts, nous avons mis en oeuvre les recommandations du vérificateur général voulant que les ingénieurs du Ministère précisent plus clairement les délais d'inspection minimums obligatoires et signalent les changements inhabituels de l'état d'un pont. Le Ministère sera ainsi mieux en mesure de prendre les mesures de suivi qui s'imposent.

De plus, le Ministère utilise maintenant des contrats d'inspection uniformisés qui exigent une expérience et des compétences précises de la part de tous les entrepreneurs qui effectuent des inspections.

ENTRETIEN DES PONTS

Dans le cadre de l'inspection d'un pont, l'inspecteur doit déterminer les besoins de réfection, de réparation et d'entretien du pont. Les travaux de construction futurs sont inclus dans le plan de travaux d'immobilisations quinquennal, tandis que les travaux d'immobilisations mineurs de l'ordre de 100 000 $ à 500 000 $ font partie de l'entretien et sont consignés dans une liste distincte. Les réparations du béton effrité dans les colonnes ou les soffites et les fissures de fatigue dans les poutres d'acier font partie des travaux d'entretien et ne figurent pas dans la liste des priorités et le plan des travaux d'immobilisations.

Il y a deux types de travaux d'entretien. Les travaux d'entretien structural nécessitent des dessins techniques. Ces travaux visent en général à améliorer la capacité structurale d'un élément de pont ou à réparer des ponts nécessitant des travaux urgents. Les travaux d'entretien réguliers sont habituellement des travaux d'entretien préventifs et des travaux de réparation mineurs exécutés par les équipes affectées à l'entretien des ponts afin de prolonger la durée de vie de la structure du pont. Tous les besoins d'entretien sont consignés dans un formulaire d'inspection qui est transmis aux équipes d'entretien de la région responsable de l'exécution des travaux, et les points urgents sont signalés de façon à ce que la région prenne des mesures immédiates. Quand les travaux d'entretien sont terminés, la région confirme que les travaux requis, surtout ceux reliés à la sécurité, ont été effectués de façon satisfaisante.

Nous avons remarqué que les régions n'effectuaient pas toujours les travaux d'entretien recommandés dans les délais prévus. Dans deux des trois régions qui ont reçu notre visite, environ le tiers seulement des travaux d'entretien recommandés à la suite des inspections biennales avaient été effectués. Comme la troisième région n'assurait pas le suivi des travaux effectués, il nous a été impossible de déterminer le nombre de recommandations en matière d'entretien auxquelles elle avait donné suite.

Nous avons remarqué que les procédures suivies pour donner suite aux recommandations en matière d'entretien issues des inspections biennales étaient très différentes dans les trois régions. Par exemple, une seule d'entre elles s'efforçait d'établir l'ordre de priorité de ces recommandations en les classant dans des catégories telles que « priorité faible », « priorité élevée » et « attention immédiate ». Cette région donnait suite principalement aux recommandations de la dernière catégorie ainsi qu'à une fraction de celles de la catégorie « priorité élevée ».

Enfin, même si le Ministère avait commencé à adopter davantage une approche de gestion des biens pour ses activités d'entretien, il lui restait à élaborer un plan formel de gestion des biens. Ce plan établirait les délais optimaux dans lesquels les travaux d'entretien doivent être effectués ainsi que la méthode la plus efficiente pour gérer les ponts pendant leur cycle de vie.

RECOMMANDATION 5

Le ministère des Transports doit :

- élaborer un plan formel de gestion des biens qui servira de base pour établir l'ordre de priorité des travaux d'entretien préventif des ponts;
- effectuer les travaux d'entretien préventif dans les plus brefs délais, y compris les travaux d'entretien recommandés à la suite de l'inspection des ponts.

Nous nous occupons immédiatement des problèmes de sécurité critiques des ponts signalés par les inspecteurs. En réponse à la recommandation du vérificateur général, nous créons présentement un système pour établir l'ordre de priorité des travaux d'entretien de manière efficace. Ce système sera appuyé par la documentation des résultats de toutes les inspections effectuées dans la province.

Le Ministère met en oeuvre un programme qui lui permettra d'affecter de façon plus efficiente les ressources financières pour les routes et les ponts. Des plans de travaux régionaux pluriannuels complets pour l'ensemble des routes et des ponts provinciaux indiqueront clairement les travaux de réfection, de remplacement et d'entretien préventif nécessaires. Ces plans tiendront compte de nombreux critères, notamment l'état des ponts, ainsi que de l'optimisation des ressources.

SYSTÈME DE GESTION DES PONTS DE L'ONTARIO

Comme indiqué précédemment, le Ministère consigne dans le Système de gestion des ponts de l'Ontario l'information sur tous les ponts provinciaux. En plus de calculer un indice de l'état des ponts pour chaque pont, le système produit de l'information sur les inspections, par exemple, le moment où il faut effectuer les inspections, la date de leur achèvement, le nom de l'inspecteur responsable et les travaux recommandés par celui-ci. Cette information est étayée par des photos des défauts observés durant les inspections.

Le système a été développé il y a environ dix ans pour permettre au Ministère et à ses régions d'adopter une approche plus rigoureuse pour gérer le processus d'inspection des ponts. Afin d'assurer l'uniformité et d'éviter le chevauchement des efforts, les régions du Ministère sont censées utiliser uniquement le Système de gestion des ponts de l'Ontario. Toutefois, nous avons constaté que chacune des trois régions qui ont reçu notre visite avait au moins une autre base de données locale. Nous avons relevé les points suivants :

- Le Système de gestion des ponts ne contenait pas d'information sur l'historique de réfection de près du tiers des ponts ayant 40 ans et plus. Le Ministère a confirmé que certains de ces ponts avaient fait l'objet de travaux de réfection au cours des 12 dernières années et que des renseignements détaillés à ce sujet se trouvaient dans des dossiers papier ou dans la base de données locale, mais ces travaux n'avaient été aucunement consignés dans le système. Comme l'outil d'analyse de priorité des ponts prévoit la prochaine date à laquelle il faudra effectuer des travaux de réfection d'après l'information qui a été consignée dans le système, les dates prévues pour certains ponts étaient inexactes.
- À cause de la façon dont il est conçu, le système exécute lentement certaines opérations. Dans certains cas, quand un utilisateur ouvre

une session pour lancer une vue détaillée, le système doit récupérer les données de tous les sites de la région ou de la province et, par conséquent, met plus de temps à exécuter l'opération. Le système mettait également du temps à produire des rapports d'inspection détaillés parce que cette opération exigeait qu'il rassemble les données de plusieurs tableaux différents. Le personnel régional avait tendance à utiliser la base de données locale parce qu'elle contenait les données d'un moins grand nombre de sites et était donc plus rapide.

- Les capacités de rapport du système sont limitées. Par exemple, plusieurs rapports récapitulatifs standards produisent de l'information d'après les données les plus récentes, mais il était impossible d'obtenir ces rapports pour une année précise – même si les renseignements voulus étaient stockés dans la base de données. Par exemple, les utilisateurs ne pouvaient pas demander au système de signaler les fluctuations importantes de l'indice de l'état des ponts entre les inspections. De plus, le mode de présentation des rapports récapitulatifs était limité. Les utilisateurs ne pouvaient pas modifier la disposition des rapports en fonction de leurs besoins.

Le Ministère a apporté plusieurs améliorations au système au fil des années. Malgré ces efforts, il est impossible de régler certains problèmes susmentionnés à cause de l'âge du système et de ses limites conceptuelles.

RECOMMANDATION 6

Afin d'accroître l'utilité du Système de gestion des ponts de l'Ontario, le ministère des Transports doit :

- **s'assurer que l'information sur la réfection des ponts contenue dans le système est à jour;**
- **évaluer si le système répond aux besoins des utilisateurs et déterminer s'il y a des façons économiques d'en améliorer la performance et les capacités, surtout en ce qui a trait à la communication de l'information nécessaire pour les travaux de réfection et les inspections.**

Il faut que les nombreux renseignements contenus dans le Système de gestion des ponts soient complets pour qu'il soit possible de l'utiliser de manière efficace dans la prise de décisions. Le Ministère donne suite à la recommandation du vérificateur général voulant qu'il élabore une analyse de rentabilisation pour apporter d'autres améliorations importantes au Système de gestion des ponts qui renforceraient la surveillance ministérielle des ponts dans la province. Nous prévoyons que l'analyse de rentabilisation sera prête à l'automne 2010. Le nouveau système, s'il est implanté, tiendrait compte de toutes les constatations du vérificateur général.

GESTION DE L'APPROVISIONNEMENT ET DES CONTRATS

Processus de sélection

Le Ministère confie à des sous-traitants presque tous les travaux de ses grands projets d'immobilisations pour les routes et les ponts. Les services compris dans ce genre de travaux se classent dans trois catégories : les services de conception technique, la construction et la surveillance des contrats de construction. En général, le Ministère lance un appel d'offres, mais nous avons relevé certains aspects qui pourraient être améliorés en ce qui a trait à l'acquisition des services de conception et des services de surveillance des contrats de construction.

Le Ministère a élaboré deux séries de critères d'évaluation pour classer les propositions qu'il reçoit pour les services de conception et la surveillance des contrats de construction. Dans le

premier type d'évaluation, 50 % de la note accordée au consultant soumissionnaire repose sur son rendement antérieur et le reste de la note dépend du prix offert. Dans le second type d'évaluation, 50 % de la note repose sur le rendement antérieur du consultant soumissionnaire, 40 % sur les avantages techniques de sa proposition et 10 % sur le prix offert. Nous avons appris que la première série de critères d'évaluation était appliquée pour les projets simples et clairement définis. Dans le cas des projets plus compliqués pour lesquels les compétences, l'approche et la capacité d'exécution du consultant constituent des éléments cruciaux, la seconde série de critères est appliquée.

Nous convenons du fait que, pour certains projets, les considérations de nature qualitative sont au moins aussi importantes que le prix. Toutefois, pour la seconde série de critères en particulier, le Ministère n'était pas en mesure de justifier la pondération qu'il avait établie – le prix n'avait à peu près aucune importance puisque la pondération accordée à cet élément n'était que de 10 %. Dans ce genre de projets, un processus de sélection préalable des entrepreneurs permettrait au Ministère d'en apprendre davantage sur ceux-ci et d'accorder une plus grande pondération au prix dans ses demandes de propositions formelles.

De plus, le Ministère ne précisait pas les conditions dans lesquelles chaque série de critères s'appliquait. Les trois régions qui ont reçu notre visite appliquaient de façon très différente les deux séries de critères d'évaluation. L'une d'entre elles n'utilisait que la première série tandis que les deux autres appliquaient les deux séries de critères.

Pour près de 60 % des contrats que nous avons examinés, il n'y avait pas plus de deux soumissionnaires. Quand le Ministère ne recevait aucune soumission, il attribuait le travail à un consultant déjà engagé pour exécuter un autre projet. D'après le Ministère, le nombre de consultants qui soumissionnent des contrats de services de conception et de surveillance des travaux de construction a beaucoup diminué à cause des regroupements dans l'industrie de la consultation. Conscient de ce fait, le Ministère a préparé une analyse de rentabilisation en septembre 2008 dans le but d'augmenter ses effectifs et de réduire ainsi son recours aux services de consultants externes. Si l'analyse de rentabilisation est approuvée, le Ministère, tout en continuant de recourir à des consultants, augmentera graduellement au cours d'une période de cinq ans le nombre de projets exécutés à l'interne.

Estimations de prix et demandes de modifications

Dans plus de 60 % des contrats que nous avons examinés pour les services de conception et la surveillance des travaux de construction, nous avons remarqué que l'estimation de coûts du Ministère était très différente de celle du soumissionnaire retenu. Dans beaucoup de cas, le coût de la soumission retenue était 50 % plus élevé que l'estimation initiale du Ministère.

De plus, nous avons relevé des demandes de modifications importantes à la suite de l'octroi des contrats. Il y a demande de modifications quand le consultant exécute des travaux qui ne faisaient pas partie du contrat initial. Le besoin imprévu de travaux supplémentaires ou de matériaux additionnels ou un changement de la portée des travaux à la suite de la découverte de nouveaux renseignements durant le projet peuvent en être la cause. Nous avons remarqué la présence d'addendas dans près de 75 % des contrats que nous avons examinés. Dans la moitié d'entre eux, les coûts supplémentaires représentaient plus de 50 % du prix initial du contrat.

RECOMMANDATION 7

Pour garantir l'optimisation des ressources des grands projets d'immobilisations et l'équité de son processus d'acquisition, le ministère des Transports doit :

- **examiner l'application de ses deux séries de critères d'évaluation pour les demandes de propositions pour s'assurer qu'elles sont**

appliquées de façon uniforme dans toutes les régions;

- réévaluer les critères d'évaluation dans lesquels le prix offert est un facteur relativement peu important dans la sélection du soumissionnaire retenu;
- compte tenu des différences importantes fréquentes entre l'estimation du coût d'un projet par le Ministère et le coût du soumissionnaire, examiner son processus d'estimation interne ainsi que l'incidence possible de la diminution progressive du nombre de soumissionnaires.

Le Ministère utilise un processus d'appel d'offres équitable, ouvert et transparent pour embaucher les entrepreneurs, c'est-à-dire un processus qui garantit l'optimisation des ressources. Nos critères pour la sélection des soumissions ont été élaborés en consultation avec l'industrie et le ministère des Services gouvernementaux. Le prix demeure un facteur déterminant de la sélection de la plupart des soumissions. Toutefois, d'après l'expérience du Ministère, dans le cas des projets plus complexes, le fait de mettre l'accent sur le prix durant la phase de conception réduit la mise en oeuvre de concepts novateurs et plus efficients et fait grimper les coûts de construction.

Afin d'accroître l'uniformité et la transparence du processus de sélection ministériel des entrepreneurs, des lignes directrices détaillées définissent désormais clairement les responsabilités des entrepreneurs et les exigences des projets. Un programme est mis en oeuvre pour surveiller de près et évaluer la différence entre les coûts de conception estimatifs et réels. Quand la mise en oeuvre du programme sera terminée, nous évaluerons notre processus d'estimation interne et y apporterons des modifications au besoin.

PONTS MUNICIPAUX

État des ponts municipaux

Chaque municipalité est responsable des ponts situés dans son territoire de compétence. Par ailleurs, il n'y a pas de base de données centrale sur le nombre de ponts municipaux et leur état général. De plus, aucune loi ne confère à un ministère provincial le pouvoir de surveiller la conformité des municipalités à l'obligation qui leur est imposée par la loi d'effectuer des inspections biennales pour évaluer l'état et la sécurité des ponts municipaux.

L'objectif de notre sondage auprès des municipalités était d'obtenir des renseignements sur l'inventaire des ponts municipaux et sur la façon dont les municipalités font rapport sur les inspections biennales exigées. Les 73 municipalités qui ont répondu au sondage étaient responsables d'environ 7 300 ponts. En moyenne, ces ponts étaient plus vieux que les ponts provinciaux; ils avaient entre 12 ans et 100 ans et l'âge moyen était de 43 ans.

Presque tous les répondants ont dit qu'ils confiaient à des firmes d'ingénierie l'exécution des inspections des ponts et qu'ils employaient différents systèmes pour assurer le suivi des données sur les ponts municipaux et les inspections. Par exemple, certaines municipalités ont adopté le Système de gestion des ponts de l'Ontario, tandis que d'autres s'en remettent principalement aux données conservées par les firmes d'ingénierie, à des chiffriers et à des systèmes sur papier.

Soixante-cinq répondants (90 %) ont indiqué que leurs ponts, dans l'ensemble, étaient en bon état ou dans un état acceptable. Toutefois, les définitions et les systèmes qu'utilisent les municipalités pour classer les ponts étaient très différents et il était donc impossible d'obtenir un tableau exact de l'état général des ponts municipaux en Ontario et de faire des comparaisons avec les ponts provinciaux.

Notre sondage a néanmoins révélé que les municipalités se trouvent dans la même situation que la province puisque le besoin de travaux de réfection importants devient de plus en plus urgent

pour beaucoup de ponts municipaux. La majorité des répondants (85 %) ont un arriéré de travaux de réfection. L'ampleur de l'arriéré varie : 45 % des municipalités ont un arriéré de un à cinq ans, 25 %, de six à dix ans et 10 %, de plus de dix ans.

Les principales sources de revenus des municipalités sont les impôts fonciers résidentiels et commerciaux, les redevances d'exploitation et les droits d'utilisateur. En général, les grandes collectivités en pleine croissance n'ont pas d'arriéré important, car leur base de revenus est plus vaste et leur infrastructure est plus récente. En revanche, certaines municipalités ont un grand nombre de ponts, mais une population et une base de revenus relativement petites pour soutenir la réfection de l'infrastructure de ponts. La Figure 2 montre l'étendue de cet écart au moyen de quelques exemples tirés des résultats de notre sondage.

Financement octroyé aux municipalités

Au cours des dernières années, les gouvernements provincial et fédéral ont octroyé aux municipalités des fonds pour leur permettre d'entretenir leurs routes et leurs ponts. Les municipalités peuvent affecter les fonds à l'infrastructure ou à d'autres priorités en matière d'immobilisations. La décision est laissée à la discrétion de la municipalité suivant les modalités du programme de subventions en vertu duquel elle reçoit les fonds.

En 2004, les gouvernements fédéral et provincial se sont engagés à verser en tout 596 millions de dollars (298 millions de dollars de la part de chaque palier) au cours d'une période de cinq ans pour améliorer l'infrastructure municipale de l'Ontario, dont un montant de 112 millions de dollars est réservé aux ponts. De plus, en 2005-2006 et 2007-2008, le ministère des Transports a octroyé des subventions ponctuelles de 400 millions de dollars aux municipalités pour les routes et les ponts. D'autres subventions ponctuelles pour l'amélioration de l'infrastructure municipale ont aussi été mises à la disposition des municipalités par différents ministères provinciaux en 2007-2008 : 450 millions de dollars en vertu du programme d'infrastructure et 1,1 milliard de dollars en vertu de la *Loi permettant d'investir dans l'Ontario*. La décision de mettre ces subventions à la disposition des municipalités était souvent prise vers la fin de l'exercice et leur était annoncée à peu près à ce moment.

De nombreuses municipalités ont souligné qu'elles appréciaient certes ces subventions ponctuelles, mais que ce genre de financement complique la planification des immobilisations à long terme. Comme la planification adéquate des projets d'immobilisations, l'obtention des évaluations du conseil et des évaluations environnementales et l'observation des processus d'approbation et d'acquisition appropriés prennent du temps, beaucoup de municipalités ne pouvaient dépenser les fonds que longtemps après les avoir reçus.

Au cours de notre vérification au printemps de 2009, nous avons examiné un échantillon de municipalités qui avaient reçu des subventions en juin 2008. Nous avons constaté que la moitié d'entre elles n'avaient toujours pas dépensé une grande partie de la subvention reçue près d'un an plus tard. Certaines nous ont dit que les subventions

Figure 2 : Capacité d'entretien municipale de l'infrastructure de pont

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	Population*	Nombre de ponts	État général des ponts	Arriéré (en millions de $)	Arriéré (en années)
Municipalité A	108 177	823	D'acceptable à mauvais	117,5	19,5
Municipalité B	62 563	242	Acceptable	9,5	9,5
Municipalité C	668 549	108	Bon	néant	s.o.
Municipalité D	892 712	139	Bon	néant	s.o.

* En 2006, d'après Statistique Canada

ponctuelles importantes qu'elles avaient reçues avaient même fait grimper le coût des projets – l'afflux de demandes de propositions émanant de diverses administrations locales avait inondé le marché avec le lancement de plusieurs projets en même temps; or, comme il n'y avait qu'un nombre limité d'entrepreneurs pour effectuer le travail, le prix des soumissions avait tendance à augmenter.

Par ailleurs, la province ne savait pas grand-chose de l'état des ponts dans chaque municipalité ni de leur historique d'entretien et de réfection. La province allouait des fonds en se fondant sur des renseignements démographiques, comme la taille de la population et le réseau de routes. Il se pourrait ainsi que la province n'alloue pas les fonds là où se trouvent les plus grands besoins.

En revanche, certaines municipalités craignaient que le fait d'octroyer des fonds uniquement pour les ponts en mauvais état, bien qu'il s'agisse de besoins urgents, pénalise les municipalités qui ont constamment appliqué de bonnes pratiques de gestion des biens pour l'entretien de leurs ponts. Les municipalités nous ont dit que l'adoption de meilleures pratiques de gestion des biens appuyées par un financement provincial plus durable est nécessaire pour garantir la sécurité des ponts municipaux et en maximiser la durée de vie.

Responsabilisation

Nous avons examiné la responsabilisation de la gestion des ponts municipaux dans les autres provinces canadiennes ainsi que dans six États américains. Nous avons constaté que l'Ontario et quatre autres provinces avaient délégué la responsabilité de l'inspection et de la réfection des ponts locaux aux municipalités sans prendre de dispositions pour assurer une surveillance provinciale. Les autres administrations que nous avons examinées partageaient ou déléguaient la responsabilité de l'entretien tout en conservant un rôle de surveillance. Par exemple, chaque État américain est censé assurer la surveillance de la sécurité de ses ponts en vertu des National Bridge Inspection Standards.

En 1993, le gouvernement du Québec a cédé la responsabilité du réseau routier municipal aux municipalités. La Commission d'enquête qui s'est penchée sur la cause de l'effondrement du viaduc de la Concorde au Québec en septembre 2006 a constaté qu'il y avait de l'ambiguïté entre le ministère des Transports de la province et les municipalités de la province quant à la responsabilité de l'entretien, de la réparation et du remplacement des ponts du réseau routier municipal. La Commission a notamment recommandé que le ministère des Transports du Québec reprenne la propriété de tous les ponts des municipalités comptant moins de 100 000 habitants ou tout au moins assume la responsabilité de leur inspection, de leur entretien et de leur réfection. En janvier 2008, le Québec a adopté la recommandation de la Commission.

En Ontario, des représentants de la province, de l'Association des municipalités de l'Ontario et de la Ville de Toronto ont commencé à collaborer en décembre 2006 pour s'entendre sur un nouveau partenariat entre la province et les municipalités portant sur le financement et le mode de prestation des services. Cette initiative, appelée Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services, portait sur les relations financières, l'infrastructure et les ressources humaines. En ce qui a trait à l'infrastructure, les partenaires ont convenu d'élaborer conjointement un processus provincial-municipal à l'automne 2008 pour trouver des solutions quant aux responsabilités et aux ententes de financement des routes et des ponts selon des principes de gestion des biens reconnus. Au moment de notre vérification, un groupe de travail composé de représentants de la province et des municipalités était mis sur pied pour donner suite aux recommandations de l'Examen. Le groupe de travail aura entre autres objectifs celui d'identifier les municipalités dont les ressources sont insuffisantes pour maintenir des niveaux d'investissement adéquats dans les routes et les ponts, et celui de mettre au point un mécanisme pour leur fournir une aide supplémentaire. D'après les résultats de notre sondage, de

nombreuses municipalités approuvent cette initiative. Par conséquent, nous avons formulé certaines recommandations à l'intention de la province et du groupe de travail.

RECOMMANDATION 8

Afin de garantir la sécurité et l'entretien approprié des ponts municipaux, et dans le cadre de son examen provincial-municipal actuel, le ministère des Transports doit collaborer avec les municipalités et les autres intervenants pour :

- examiner les pratiques en vigueur dans d'autres grandes provinces et États américains en ce qui a trait à la surveillance des responsabilités municipales relatives à l'entretien des ponts afin de déterminer si des changements devraient être apportés au lien de responsabilisation actuel;
- veiller à ce que l'état des ponts municipaux fasse l'objet d'une évaluation uniforme, que cette évaluation soit mise à jour tous les deux ans tel qu'il est exigé et qu'elle soit rendue publique;
- examiner les ententes de financement du Ministère avec les municipalités pour garantir que les fonds octroyés permettent vraiment d'assurer l'entretien et la réfection appropriés des ponts;
- promouvoir l'adoption de bonnes pratiques de gestion des biens.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La province et les municipalités examinent de concert des solutions en ce qui a trait aux responsabilités et aux ententes de financement pour les routes et les ponts. Actuellement, les municipalités sont responsables des ponts qui relèvent de leur compétence ainsi que des inspections connexes conformément à la *Loi sur l'aménagement des voies publiques et des transports en commun*. Si d'autres changements s'imposent à la suite de l'examen, nous envisagerions certainement de formuler certaines recommandations.

Entre-temps, nous continuons de collaborer avec nos partenaires municipaux à l'élaboration de pratiques exemplaires pour les routes et les ponts, en mettant l'accent sur le développement d'un répertoire des biens, sur la classification des routes et sur un examen des moyens de gérer ces infrastructures essentielles.

Ministère des Services aux consommateurs

Protection du consommateur

Contexte

Le ministère des Services aux consommateurs (le Ministère) a pour mandat de surveiller les pratiques commerciales et industrielles sur le marché de consommation de l'Ontario afin de protéger les consommateurs et la sécurité publique. Pour ce faire, il doit créer un cadre réglementaire et juridique qui protège le consommateur, éduquer le public et les entreprises sur les normes commerciales et autres enjeux pertinents, traiter les plaintes du public, surveiller et inspecter les entreprises, et assurer la conformité aux lois et règlements visant à protéger le consommateur. Le Ministère est chargé d'administrer 27 lois sur la protection du consommateur et la sécurité publique. Les principales lois que le Ministère est directement chargé d'appliquer comprennent la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur* (LPC), la *Loi sur les agences de recouvrement*, la *Loi sur les cimetières* et la *Loi de 2005 sur le classement des films*.

La LPC habilite le Ministère à diffuser des renseignements afin de sensibiliser et d'aviser les consommateurs; à informer les consommateurs sur l'utilisation de modes de règlement extrajudiciaire des différends; et à exécuter la LPC et d'autres textes législatifs sur la protection du consommateur. La LPC définit les droits et responsabilités respectives des consommateurs et des entreprises, les exigences associées aux garanties et les pratiques de commerce déloyales et traite d'autres questions. Par ailleurs, les entreprises qui ne répondent pas aux plaintes ou qui sont reconnues coupables d'avoir enfreint une loi sur la protection du consommateur peuvent être inscrites dans la base de données Avis aux consommateurs, qui est accessible sur le site Web public du Ministère.

La responsabilité d'administrer certaines lois traitant de sécurité et de services aux consommateurs dans des secteurs particuliers a été déléguée à huit organismes d'application désignés (organismes d'application) il y a un certain temps, comme le montre la Figure 1. Les organismes d'application sont des sociétés sans but lucratif dirigées par un conseil d'administration. Le ministre peut nommer plusieurs membres au conseil d'administration de chaque organisme d'application, mais la majorité des membres sont des représentants de l'industrie surveillée. Les organismes d'application font appel à leur connaissance du secteur et à leur expertise technique dans l'exercice des fonctions quotidiennes requises pour assurer la sécurité du public et la protection des consommateurs dans leur industrie en réglementant et surveillant les pratiques en vigueur, en faisant des inspections, en appliquant les mesures législatives, en traitant les plaintes et, dans certains cas, en administrant le fonds de garantie ou d'indemnisation propre à leur industrie

Figure 1 : Organismes d'application du Ministère, au 31 mars 2009

Source des données : Ministère des Services aux consommateurs

Organisme d'application (année de création)	Principale loi administrée et responsabilités clés	Dépenses annuelles (en millions de dollars)	Nombre d'employés
Conseil des services funéraires (CSF) (1914)	*Loi sur les directeurs de services funéraires et les établissements funéraires* réglemente les services funéraires; délivre des permis à 2 500 entrepreneurs de pompes funèbres et 600 entreprises	1,5	10
Office de la sécurité des installations électriques (OSIE) (1999)	*Loi de 1998 sur l'électricité* réglemente l'utilisation de l'électricité et du matériel électrique; applique l'*Ontario Electrical Safety Code*; délivre des permis à près de 14 000 électriciens et entrepreneurs en électricité	73,6	400
Conseil ontarien du commerce des véhicules automobiles (COCVA) (1997)	*Loi de 2002 sur les commerçants de véhicules automobiles* réglemente environ 8 600 commerçants de véhicules automobiles et 23 800 vendeurs	6,6	66
Conseil ontarien de l'immobilier (COI) (1997)	*Loi sur le régime de garanties des logements neufs de l'Ontario* administre un régime obligatoire de garanties des logements neufs; enregistre 5 800 constructeurs; a inscrit plus de 1,45 million de logements	9,0	84
Tarion Warranty Corporation (Tarion) (1976)	*Loi sur le régime de garanties des logements neufs de l'Ontario* administre un régime obligatoire de garanties des logements neufs; enregistre 5 800 constructeurs; a inscrit plus de 1,45 million de logements	68,2	250
Commission des normes techniques et de la sécurité (CNTS) (1997)	*Loi de 2000 sur les normes techniques et la sécurité* réglemente plus de 250 000 installations, entrepreneurs et travailleurs dans les industries suivantes : chaudières et appareils sous pression, appareils de levage et attractions, combustibles hydrocarbonés, articles rembourrés	46,0	360
Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario (CITO) (1997)	*Loi de 2002 sur le secteur du voyage* réglemente quelque 3 000 détaillants et grossistes en voyages	3,6	17
Vintner's Quality Alliance of Ontario (VQA Ontario) (2000)	*Loi de 1999 sur la société appelée Vintners Quality Alliance* réglemente les normes VQA pour plus de 100 établissements vinicoles enregistrés	1,2	3

pour les consommateurs admissibles. Le Ministère surveille le rendement et les activités des organismes d'application et reste maître de certaines grandes décisions.

La Division des politiques et des services de protection du consommateur (la Division) du Ministère se compose de trois directions : la Direction des politiques, la Direction de la protection du consommateur et la Direction de la liaison sectorielle (qui surveille les organismes d'application). En 2008-2009, la Division comptait environ 110 employés, et ses dépenses de fonctionnement s'élevaient à environ 12,6 millions de dollars.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification avait pour objectif de déterminer si le Ministère (et, s'il y a lieu, le Ministère en partenariat avec les organismes d'application) disposait des pouvoirs, systèmes et procédures nécessaires pour :

- assurer la conformité aux lois pertinentes et aux politiques établies par le Ministère pour protéger le consommateur;
- mesurer les efforts déployés pour assurer la sécurité publique et protéger le consommateur conformément à son mandat et en rendre compte.

Nous avons effectué la plupart de nos travaux de vérification aux deux bureaux administratifs du Ministère à Toronto. Nous avons notamment examiné et analysé les procédures et lignes directrices du Ministère et interrogé des membres du personnel, en plus d'examiner des rapports et documents pertinents ainsi qu'un échantillon de dossiers. Comme la loi en vigueur ne permet pas au Bureau du vérificateur général de vérifier les organismes d'application, nous nous sommes contentés d'examiner les processus employés et l'information reçue par le Ministère dans le cadre de ses responsabilités de surveillance des organismes d'application. Nous avons également rencontré la haute direction de deux organismes d'application et certains membres actuels et antérieurs des conseils d'administration qui avaient été nommés par le Ministère afin de discuter avec eux de la gouvernance et du rendement des organismes d'application, des mécanismes ministériels de surveillance et de responsabilisation ainsi que d'autres questions touchant la protection du consommateur et la sécurité publique.

Nous avons aussi examiné les recommandations formulées dans notre dernière vérification du programme en 2003 (ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises, Division des politiques et des services de protection du consommateur), notre vérification de suivi de 2005 sur l'état de ces recommandations, ainsi que les recommandations connexes que le Comité permanent des comptes publics a présentées au Ministère après son audience sur cette section de notre rapport de 2003.

Nous avons fait des recherches sur les programmes et les lois de protection du consommateur en vigueur dans d'autres provinces. À cet égard, nous avons rencontré des représentants de la direction de l'Office de la protection du consommateur du Québec pour discuter de leurs programmes. Nous avons également rencontré des défenseurs du consommateur afin de connaître leur opinion concernant les questions associées à la protection du consommateur ainsi que le rôle et les activités du Ministère. En juin 2009, nous avons engagé une entreprise de recherche indépendante pour qu'elle fasse enquête sur la sensibilisation du public ontarien aux programmes ministériels de protection du consommateur et aux droits des consommateurs.

Nous avons également retenu les services consultatifs d'un expert indépendant d'une autre province qui, à titre de cadre supérieur du secteur public, a acquis de l'expérience dans les programmes de protection du consommateur.

Au cours des dernières années, l'équipe des Services de vérification du Ministère a examiné plusieurs aspects des activités ministérielles de protection du consommateur : le cadre de mesure du rendement établi pour la Commission des normes techniques et de la sécurité (CNTS) et l'Office de la sécurité des installations électriques (OSIE); une politique de gestion des risques et protocole d'observation pour les cimetières; ainsi que la conformité aux politiques et procédures pangouvernementales concernant les cartes d'achat et les frais de déplacement. Ces examens et leurs résultats nous ont permis de réduire l'étendue de notre travail dans ces secteurs.

Résumé

Le Ministère a fait des progrès dans la mise en oeuvre de bon nombre des recommandations en matière de protection du consommateur et de sécurité publique formulées dans notre rapport de 2003, particulièrement en ce qui concerne les améliorations récemment apportées à sa surveillance des organismes d'application. Plusieurs modifications législatives, dont des pénalités plus sévères et des peines maximales plus longues pour les activités illégales ainsi que l'élargissement des activités visées, ont renforcé la protection du consommateur. Le Ministère a aussi lancé plusieurs initiatives ciblées pour promouvoir la conformité de certaines industries aux lois touchant la protection du consommateur. Nous avons néanmoins remarqué des secteurs où des mesures additionnelles devaient être prises pour que les lois sur la protection du consommateur soient administrées et appliquées de façon adéquate :

- Le Ministère doit mieux promouvoir son mandat et ses services aux consommateurs. Les 33 800 demandes de renseignements et 6 000 plaintes écrites reçues par le Ministère en 2008-2009 correspondaient à peu près aux moyennes des sept dernières années mais représentaient des baisses respectives de 12 % et 15 % par rapport au niveau record de 2004-2005. Le Ministère n'a pas cherché à déterminer si cette réduction substantielle était attribuable à l'absence de reconnaissance publique du rôle joué par le Ministère ou à l'amélioration des pratiques des entreprises ontariennes. Par contraste, malgré une population équivalant à seulement 60 % de celle de l'Ontario, l'Office de la protection du consommateur du Québec recevait chaque année plus de 250 000 plaintes et demandes de renseignements. En outre, les résultats de notre propre sondage externe indépendant indiquaient que le Ministère ne figurait pas parmi les premiers organismes auxquels les Ontariens choisiraient de s'adresser pour régler une plainte.
- Le Ministère exerçait des contrôles adéquats sur ses processus d'enregistrement et de délivrance des permis dans la plupart des secteurs pour s'assurer que les requérants respectent les normes en matière d'intégrité, d'honnêteté et de viabilité financière et qu'ils se conforment aux lois régissant leur industrie. Pour les agences de recouvrement, les agents de recouvrement et les huissiers cependant, une plus grande rigueur s'impose.
- Le Ministère doit prendre des mesures plus efficaces à l'endroit des industries à problème et des récidivistes. Par exemple, certaines industries (comme les agences de recouvrement, les entreprises de rénovation domiciliaire, les ateliers de réparation automobile, les magasins d'ameublement, les centres de conditionnement physique et clubs de santé, et les agences d'évaluation du crédit) n'ont pas fait de progrès notables et sont restées sur la liste des dix secteurs à propos desquels le Ministère a reçu le plus de plaintes entre 2000 et 2008. Le Ministère avait accordé une priorité relativement faible aux plaintes de harcèlement par des agences de recouvrement, qui s'étaient néanmoins classées en tête de liste pendant près de dix ans et qui faisaient l'objet de plus de 10 % des plaintes et demandes de renseignements reçues en 2008-2009.
- Cela fait plusieurs années que le Ministère emploie quatre inspecteurs ou moins, soit environ un inspecteur pour 100 000 entreprises. Étant donné ces ressources limitées, il n'a pas fait de visites proactives dans les dix types d'entreprises visées par la LPC qui avaient fait l'objet du plus grand nombre de plaintes en 2008-2009. Les 6 000 plaintes écrites reçues par le Ministère ont donné lieu à seulement 148 inspections et visites éducatives sur place. La LPC, qui vise la plupart des entreprises, ne conférait pas au Ministère les

pouvoirs d'inspection qui lui permettraient de relever les infractions de façon efficace. Nous avons remarqué que d'autres ministères ontariens, des organismes d'application et d'autres provinces administrant des programmes semblables disposaient d'un plus grand nombre d'inspecteurs et des pouvoirs requis pour accéder aux dossiers des entreprises. D'autres entités étaient même habilitées par la loi à imposer des pénalités administratives pécuniaires dans le cas des infractions moins graves parce que cela coûte moins cher.

- Depuis notre dernière vérification, le Ministère a fait des progrès en obligeant les propriétaires de cimetière à se conformer aux exigences en matière de rapports de la *Loi sur les cimetières*. Il avait toutefois négligé d'inscrire dans son système d'information – et ne prévoyait donc pas de mesures ou d'enquêtes pour y donner suite – un certain nombre d'écarts financiers que nous avons repérés, dont des différences variant entre quelques milliers et plus de 2 millions de dollars entre le solde du fonds en fiducie déclaré par le propriétaire du cimetière et les fonds réellement détenus par le fiduciaire.

En ce qui concerne les organismes d'application, nous avons constaté que le Ministère avait renforcé son rôle de surveillance et de responsabilisation à leur égard. Il reste toutefois des points à améliorer :

- En 2004, le Comité permanent des comptes publics a recommandé un examen approfondi de l'initiative des organismes d'application pour s'assurer que ces organismes protègent la sécurité publique et les consommateurs de façon adéquate et que des mécanismes sont en place pour rendre compte de leurs résultats avec exactitude. Le Ministère a lancé un examen d'urgence seulement après l'explosion tragique d'un dépôt de propane à Toronto le 10 août 2008, et plus de quatre ans après que le Comité eut recommandé de le faire. L'examen a pris fin en mai 2009 et, au moment de notre vérification, le Ministère examinait les recommandations du rapport.
- Le ministre peut nommer jusqu'à la moitié des membres du conseil d'administration, ce qui lui donne un certain contrôle sur les organismes d'application. Or, les membres nommés par le ministre représentent entre 25 % et 33 % des conseils d'administration, qui sont dominés par les industries réglementées. Le Ministère n'a pas encouragé un meilleur équilibre entre les représentants du gouvernement, des consommateurs, du public et de l'industrie.
- Il n'est pas prévu de donner au Ministère plein accès aux dossiers des organismes d'application sur des questions telles que les programmes d'assurance de la qualité, les plans stratégiques, la rémunération des cadres et les délibérations du conseil d'administration. La plupart des ententes de responsabilisation intervenues entre le Ministère et les organismes d'application étaient détaillées et formelles, mais celle conclue avec Tarion, qui remontait à 2003, ne l'était pas. Le gouvernement n'a pas apporté de modifications législatives qui auraient permis de mieux définir les pouvoirs du Ministère sur Tarion. Le Ministère ne croit pas non plus avoir pour mandat de vérifier si les organismes d'application exercent leurs activités de manière efficace au niveau des coûts.

Nous avons remarqué qu'une seule mesure du rendement relatif à la satisfaction de la clientèle était rendue publique pour tous les programmes de protection du consommateur exécutés directement par le Ministère, et nous nous sommes demandé s'il s'agissait d'une mesure fiable et significative.

Constatations détaillées de la vérification

PROGRAMMES DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR EXÉCUTÉS DIRECTEMENT PAR LE MINISTÈRE

Sensibilisation du public au mandat du Ministère et aux lois sur la protection du consommateur

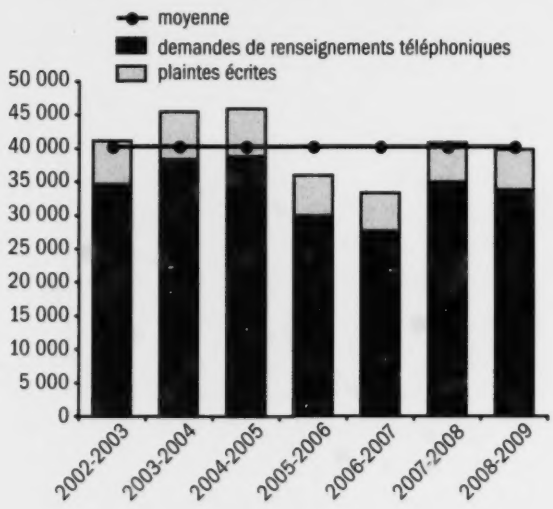
Depuis notre vérification de 2003, nous avons remarqué que le Ministère avait eu du mal à promouvoir son mandat et ses services auprès des consommateurs. La Figure 2 montre que les 33 800 demandes de renseignements et 6 000 plaintes écrites reçues par le Ministère en 2008-2009 correspondaient à peu près aux moyennes enregistrées entre 2002-2003 et 2008-2009. Le nombre de demandes de renseignements et de plaintes écrites avait aussi baissé, de 12 % et 15 % respectivement, par rapport au niveau record de 2004-2005. Le Ministère n'avait pas cherché à déterminer si cette réduction était attribuable au fait que le public connaissait mal son mandat de protection du consommateur ou à l'amélioration des relations des entreprises ontariennes avec les consommateurs.

Le Ministère compte beaucoup sur son site Web pour informer les consommateurs. Nous avons remarqué que le nombre de visites à son site Web était passé d'environ 7 800 en 2007 à 28 000 en 2008. Ces chiffres semblent quand même relativement faibles.

Par contraste, malgré une population équivalant à seulement 60 % de celle de l'Ontario, l'Office de la protection du consommateur du Québec a reçu environ 251 000 plaintes et demandes de renseignements par année entre 2005-2006 et 2007-2008, soit environ six fois plus que l'Ontario, et son site Web reçoit plus d'un million de visites annuelles, soit environ 35 fois plus qu'en Ontario. Les deux provinces n'ont pas exactement le même mandat de protection du consommateur. (Par exemple, le

Figure 2 : Demandes de renseignements des consommateurs et plaintes écrites reçues par la Direction de la protection du consommateur du Ministère, 2002-2003–2008-2009

Source des données : Ministère des Services aux consommateurs



Ministère traite certaines plaintes en matière de rénovation, tandis que l'Office de la protection du consommateur du Québec ne s'occupe pas de ce dossier. Par ailleurs, les plaintes relatives à l'industrie du voyage relèvent de l'Office de la protection du consommateur au Québec, mais d'un organisme d'application en Ontario.) Il reste qu'à notre avis, ces différences ne suffisent pas à expliquer l'écart entre le Québec et l'Ontario.

Le Ministère nous a informés que ses stratégies de communication ciblaient généralement des industries ou des entreprises précises, mais qu'il n'avait pas prévu de campagne à grande échelle pour sensibiliser la population à son mandat ou aux lois sur la protection du consommateur. Le Ministère n'a pas cherché à déterminer si ses activités de communication et de sensibilisation étaient efficaces ou pourquoi le public ne faisait pas une plus grande utilisation de ses services.

Les résultats du sondage réalisé par une entreprise de recherche indépendante indiquaient d'ailleurs que le Ministère pourrait s'efforcer davantage d'informer les consommateurs de leurs droits

et de faire connaître ses programmes et services de protection du consommateur. L'entreprise de recherche a notamment constaté ce qui suit :

- Près des deux tiers des répondants disaient avoir connu un problème au cours des cinq dernières années, les problèmes les plus fréquemment cités étant le harcèlement, les informations trompeuses des vendeurs et le manque de transparence dans les relations contractuelles. Plus de 50 % de ceux qui disaient avoir connu un problème ont déclaré qu'ils n'avaient sollicité l'aide de personne.
- Lorsqu'on leur a demandé à qui ils étaient le plus susceptibles de faire appel s'ils n'arrivaient pas à régler une plainte en s'adressant à l'entreprise, les répondants ont mentionné le Bureau d'éthique commerciale (BEC), les membres de la profession juridique et les représentants des médias avant de penser au gouvernement de l'Ontario. (Le BEC est un organisme de service public sans but lucratif ayant des bureaux dans des collectivités et des marchés de toute l'Amérique du Nord. Il accrédite des entreprises et veille à ce qu'elles exercent leurs activités et traitent les plaintes des consommateurs avec intégrité et honnêteté.)
- Parmi ceux qui avaient sollicité de l'aide, 23 % ont indiqué qu'ils avaient contacté le BEC. Venaient ensuite le gouvernement de l'Ontario et les membres de la profession juridique, avec 11 % chacun, suivis de près par le gouvernement fédéral, les représentants des médias et les administrations municipales.
- Moins de la moitié des répondants étaient allés sur Internet pour obtenir de l'information sur les problèmes associés aux biens et services de consommation, et seulement 3 % d'entre eux avaient visité des sites Web du gouvernement à cette fin.

Comme il est expliqué plus loin, nous avons également remarqué que le Ministère n'avait pas fait faire de grand sondage d'opinion publique semblable au nôtre. Il demande plutôt aux personnes qui appellent la Direction de la protection du consommateur d'évaluer la qualité de ses services et leur niveau de satisfaction. Le Ministère nous a informés qu'il recevait généralement de bonnes notes à cet égard. Par contraste, d'après les résultats de notre sondage indépendant, le tiers des répondants qui avaient contacté le Ministère se disaient insatisfaits.

RECOMMANDATION 1

Pour sensibiliser le public à son mandat de protection du consommateur et à ses services de règlement des plaintes, le Ministère doit :

- **consulter d'autres administrations beaucoup plus sollicitées par le public afin de déterminer si leurs pratiques exemplaires peuvent s'appliquer en Ontario;**
- **évaluer ses programmes d'éducation et de sensibilisation afin d'identifier les changements requis pour en accroître l'efficacité;**
- **établir des mécanismes afin d'évaluer périodiquement la sensibilisation du public aux droits des consommateurs et aux programmes du Ministère.**

Le Ministère reconnaît l'utilité de consulter d'autres administrations et il estime essentiel de sensibiliser les Ontariennes et Ontariens au mandat de la Direction de la protection du consommateur comme source d'aide et d'information ainsi qu'aux droits et obligations de base des consommateurs afin de les protéger contre les pratiques commerciales injustes ou inappropriées.

Le Ministère continuera de consulter d'autres provinces pour tirer des leçons de leurs programmes d'éducation publique et explorer les mécanismes permettant d'évaluer la sensibilisation des consommateurs. Il examinera la possibilité d'adopter leurs stratégies et de les adapter aux besoins de la population ontarienne. Le Ministère a constaté que certains de ses produits d'éducation publique, comme le Calendrier des consommateurs avisés, avaient été adoptés par d'autres provinces.

Enregistrement et délivrance des permis

Les lois applicables à des secteurs d'activité particuliers exigent de certaines entreprises qu'elles s'enregistrent et obtiennent un permis auprès du Ministère. Au 31 mars 2009, le Ministère avait enregistré, accrédité ou nommé plus de 12 000 personnes et entreprises. En 2008-2009, le Ministère a recueilli environ 5,6 millions de dollars en droits d'enregistrement et frais de permis.

Nous avons remarqué que le Ministère était généralement resté maître de ses processus d'enregistrement et de délivrance des permis pour les cimetières, les cinémas et les clubs vidéo. Il y aurait toutefois lieu d'améliorer les contrôles pour les agences de recouvrement, les agents de recouvrement, les huissiers et les huissiers adjoints. Le processus d'enregistrement et de délivrance des permis oblige notamment les demandeurs à respecter certaines normes d'intégrité, d'honnêteté et de viabilité financière et à se conformer aux exigences des lois applicables à leur industrie. Nous avons examiné des dossiers et constaté qu'ils contenaient peu ou pas de documents démontrant que l'entreprise ou la personne en question s'était conformée à ces exigences. Rien n'indiquait, par exemple :

- dans le cas des agences de recouvrement, des agents de recouvrement et des huissiers adjoints, si les antécédents en matière de crédit du demandeur avaient été vérifiés;
- dans le cas des agences de recouvrement et des huissiers, si le compte en fiducie exigé avait été établi;
- dans le cas des agences de recouvrement, si les états financiers avaient été obtenus;
- si les antécédents criminels des principales parties concernées avaient été vérifiés;
- si le demandeur avait fourni une preuve de citoyenneté ou de son statut d'immigrant reçu ou d'autres documents permettant à un ressortissant étranger de travailler en Ontario.

Nous avons également remarqué que le Ministère continuait de renouveler le permis des agences de recouvrement même quand celles-ci avaient fait l'objet de nombreuses plaintes. La *Loi sur les agences de recouvrement* permet au Ministère de révoquer, suspendre ou refuser de renouveler un enregistrement lorsqu'il « n'y a pas raisonnablement lieu de croire que l'auteur de la demande est financièrement responsable dans l'exercice de ses activités commerciales » ou que sa conduite antérieure « offre des motifs raisonnables de croire qu'il n'exercera pas ses activités commerciales conformément à la loi et avec intégrité et honnêteté ». Par exemple, nous avons trouvé une vingtaine d'agences de recouvrement dont chacune avait donné lieu à une moyenne annuelle de 20 à plus de 460 plaintes et demandes de renseignements entre 2002-2003 et 2008-2009. Tous leurs permis ont été renouvelés et étaient en vigueur au cours des deux dernières années, alors que rien n'indique que le bien-fondé des plaintes ait fait l'objet d'un suivi quelconque au cours du processus de renouvellement.

Le Ministère nous a informés qu'il avait révoqué des permis en cas d'infractions graves et répétées, mais qu'il prenait ces décisions au cas par cas. Par exemple, entre 2002-2003 et 2008-2009, il a révoqué les permis de cinq agences de recouvrement, deux agents de recouvrement, dix huissiers et neuf huissiers adjoints. Nous convenons avec le Ministère que la révocation ou la suspension du permis d'une agence de recouvrement ne devrait pas se fonder uniquement sur le nombre de plaintes, qui pourraient fort bien ne pas être justifiées ou de nature sérieuse.

Il faudrait toutefois assurer un certain suivi, particulièrement lorsque le nombre de plaintes est important. Or, le Ministère n'avait établi ni politique ni lignes directrices pouvant l'aider à évaluer les plaintes et demandes de renseignements durant le processus d'enregistrement ou de renouvellement du permis, à uniformiser le traitement des entreprises, et à préciser le degré de non-conformité justifiant l'examen et la révocation possible du permis.

RECOMMANDATION 2

Pour que ses processus d'enregistrement satisfassent aux exigences législatives selon lesquelles seules les entreprises financièrement responsables et susceptibles d'exercer leurs activités commerciales avec intégrité et honnêteté peuvent être inscrites et recevoir un permis, le Ministère doit :

- examiner les procédures, les exigences en matière de documentation et les processus de contrôle de la qualité que son personnel doit suivre pour faire un examen approprié et complet d'une demande;
- établir une politique et des lignes directrices qui obligeraient son personnel à tenir dûment compte du nombre et du type de plaintes présentées au sujet d'un demandeur.

Le Ministère convient qu'un examen périodique des procédures d'enregistrement et de délivrance des permis, des exigences en matière de documentation et des processus de contrôle de la qualité serait souhaitable et il examinera le processus de délivrance des permis, en commençant par les agences de recouvrement, durant l'exercice en cours.

Le Ministère fait remarquer qu'il a déjà commencé à apporter des améliorations à son Système de suivi des dossiers consommateurs (utilisé par son personnel pour consigner les plaintes et demandes de renseignements des consommateurs ainsi que les mesures prises par le Ministère pour éduquer le consommateur ou régler la plainte) afin de disposer d'une documentation plus complète dans le secteur des cimetières.

Le Ministère a passé en revue certaines des politiques opérationnelles applicables aux décisions de réglementation. Il s'agit d'un processus continu, et le Ministère s'emploiera à élaborer des politiques établissant les critères qui permettraient de repérer les contrevenants chroniques susceptibles de faire l'objet de mesures administratives additionnelles.

Traitement des plaintes des consommateurs

La LPC donne pour mandat au Ministère d'accueillir les plaintes des consommateurs (que la plainte concerne ou non une conduite représentant une infraction aux lois sur la protection du consommateur), de demander des renseignements, de recueillir des informations et d'essayer de régler les plaintes, par médiation ou autrement. Les mesures prises par le Ministère dépendent de la nature et de la gravité de la plainte et de l'existence d'une allégation d'infraction. La plupart des consommateurs qui demandent des renseignements par téléphone sont avisés de leurs droits, des obligations des entreprises et des mesures qu'ils peuvent prendre eux-mêmes, par exemple consulter un avocat ou déposer une demande à la Cour des petites créances. Les plaintes touchant un secteur réglementé par un des huit organismes d'application sont transmises à l'autorité compétente. Les consommateurs qui demandent au Ministère de prendre des mesures de suivi déposent généralement leur plainte par écrit afin de l'autoriser à intervenir.

Le Ministère ne peut pas obliger les entreprises à indemniser les consommateurs. Dans le cas des quelque 6 000 plaintes écrites reçues chaque année, il peut demander des renseignements par téléphone, assurer la médiation entre le consommateur et une entreprise consentante ou procéder à une inspection (si l'entreprise doit s'enregistrer auprès du Ministère) ou à une « visite éducative sur place » (pour les autres entreprises). Lorsque les consommateurs accusent des entreprises de s'adonner à des pratiques commerciales déloyales contrevenant aux lois sur la protection du consommateur, comme dans le cas des entreprises qui négligent de divulguer des exigences contractuelles clés ou qui refusent de rembourser un dépôt pour le travail non exécuté, le Ministère ouvre une enquête formelle, qui peut aboutir à des poursuites. En plus d'imposer des amendes aux contrevenants ou de les incarcérer, les tribunaux peuvent leur ordonner d'indemniser ou de rembourser les victimes. En 2008-2009, le

Ministère a amené les entreprises à verser environ 437 000 $ en remboursements volontaires intégraux ou partiels aux consommateurs, tandis que ses mesures d'exécution et ses poursuites lui ont permis de recueillir environ 428 000 $.

Initiatives récentes

Depuis notre vérification de 2003, plusieurs modifications à la loi ont renforcé la protection du consommateur. Par exemple, la *Loi de 2002 sur la protection du consommateur* (qui codifiait six lois antérieures sur la protection du consommateur et qui est entrée en vigueur en 2005) confère aux consommateurs et aux entreprises de nouveaux droits, de nouvelles responsabilités et de nouveaux recours pour un marché équitable, sûr et bien informé. La nouvelle LPC stipule, par exemple, des sanctions accrues en cas d'activité illégale : les peines maximales ont été portées à deux ans moins un jour, tandis que les amendes maximales ont été doublées à 50 000 $ pour les particuliers et plus que doublées à 250 000 $ pour les sociétés. Elle couvre également les contrats de location, les achats sur Internet et d'autres ententes non visées par l'ancienne loi. Depuis 2005, le gouvernement a introduit de nouvelles lois ou modifié les lois existantes pour répondre aux préoccupations du marché ou pour améliorer la protection du consommateur en ce qui concerne les cartes-cadeaux émises par les détaillants, les prêts sur salaire, la fraude sur les titres de propriété, les ventes immobilières, les agences de recouvrement, l'industrie des voyages, le vol d'identité, la sécurité des installations électriques, les normes techniques et la sécurité, ainsi que les achats de maisons neuves et de véhicules automobiles.

La Direction de la protection du consommateur a récemment lancé plusieurs initiatives ciblées visant à promouvoir la conformité de certaines industries aux lois sur la protection du consommateur. Par exemple, le Ministère s'est engagé à examiner les contrats de service utilisés par les centres de conditionnement physique et les fournisseurs de service téléphonique sans fil; à discuter des règles de conduite avec l'Association canadienne des déménageurs; à lancer un projet pilote d'un an avec le ministère du Revenu afin d'éduquer les ateliers de réparation automobile et les clubs vidéo et d'améliorer leur conformité à la loi; à visiter certaines entreprises qui vendent des cartes-cadeaux et qui accordent des prêts sur salaire pour les informer des nouvelles exigences législatives.

Systèmes d'information

Depuis notre vérification de 2003, le Ministère a apporté d'importantes améliorations à son Système de suivi des dossiers consommateurs (SSDC), que son personnel utilise pour consigner les plaintes et demandes de renseignements des consommateurs ainsi que les mesures prises par le Ministère pour éduquer le consommateur ou régler la plainte. Le Ministère peut s'appuyer sur cette initiative en envisageant d'améliorer les points suivants :

- Il y a au moins 20 catégories établies d'industrie ou de type de services dans lesquelles les plaintes ou demandes de renseignements consignées dans le SSDC peuvent être classées, ce qui permet notamment au Ministère de publier sa liste annuelle des dix plaintes les plus fréquentes. Le personnel qui fait les inspections et les visites éducatives sur place, quant à lui, dispose de seulement quatre catégories pour décrire l'industrie concernée : les cimetières; les agences de recouvrement; les cinémas; et, pour toutes les autres entreprises et industries, « LPC ». La catégorie « LPC » était la plus fréquemment utilisée : en 2008-2009, 145 (42 %) des 342 inspections et visites éducatives sur place se classaient dans cette catégorie. Cette utilisation fréquente de la catégorie « LPC » empêche d'analyser comme il se doit les infractions de même que les activités d'éducation, d'inspection et d'exécution. Par exemple, le SSDC ne permettait pas de déterminer le nombre de visites éducatives sur place effectuées dans les secteurs faisant l'objet de multiples plaintes, comme les centres de conditionnement physique et

les ateliers de réparation automobile, ni de faire une analyse plus approfondie en établissant des liens entre les visites consignées sous « LPC » et les 20 catégories de plaintes et demandes de renseignements. Nous avons appris que, pour se conformer aux nouvelles lois concernant les cartes-cadeaux et les prêts sur salaire, le Ministère avait récemment commencé à consigner dans le SSDC les inspections et visites éducatives sur place effectuées dans ces secteurs particuliers.

- En 2008-2009, la Direction de la protection du consommateur a réglé un peu plus de 39 800 plaintes et demandes de renseignements, dont environ 23 700 (60 %) après avoir fourni des renseignements au consommateur. Le personnel n'est toutefois pas tenu de consigner dans le SSDC le genre de renseignements fournis, la nature du problème signalé par le consommateur ou la mesure recommandée par le Ministère. N'est pas non plus saisi dans le système le type d'infraction (comme les affiches et les contrats irréguliers ou trompeurs) détectée par l'inspection. Cette information figurait généralement dans chaque rapport d'inspection, mais le SSDC ne permettait pas de dresser un bilan de la situation, ce qui aiderait à évaluer les plaintes et demandes de renseignements et à cibler les secteurs devant faire l'objet d'activités éducatives dans l'avenir.
- Le Ministère déclarait sur son site Web qu'il traitait en moyenne environ 55 000 plaintes et demandes de renseignements chaque année. Nous avons cependant remarqué qu'en 2008-2009, son personnel avait consigné dans le SSDC la totalité des quelque 6 000 plaintes écrites, mais seulement 70 % des appels (33 800 sur 48 800). Le SSDC ne contenait aucune information sur les 30 % restants (par exemple, s'ils étaient liés à la protection du consommateur ou si le demandeur avait composé le mauvais numéro ou contacté le mauvais ministère).

RECOMMANDATION 3

Pour que le personnel soit davantage en mesure d'utiliser l'information consignée dans le Système de suivi des dossiers consommateurs pour analyser les problèmes par type d'industrie et par type de plainte ou de demande de renseignements, le Ministère doit :

- **consigner l'information sur les inspections et visites éducatives sur place par industrie et par type d'infraction et sur le type de renseignements fournis au public;**
- **veiller à ce que la nature des appels et des demandes de renseignements soit consignée dans le système.**

Le Ministère convient qu'il faut apporter des améliorations au module inspection de la base de données du Système de suivi des dossiers consommateurs (SSDC) pour permettre un compte rendu et une analyse plus complète des problèmes de conformité. Il apportera des changements de programmation afin de mieux rendre compte des problèmes, des infractions et des types d'entreprises. Le Ministère examinera aussi la qualité de l'information consignée dans le SSDC en ce qui concerne l'inspection des entreprises enregistrées ou titulaires d'un permis pour s'assurer que le SSDC offre une information optimale sur la conformité à la direction.

Nous reconnaissons qu'il est essentiel de consigner la nature et l'objet des demandes de renseignements pour repérer les problèmes de conformité d'actualité et les tendances du marché. Le Ministère veillera à ce que le personnel consigne les détails pertinents des demandes de renseignements dans la mesure où ils se rapportent à son mandat de protection du consommateur.

Industries à problème et récidivistes

Nous avons constaté que le Ministère avait encore du travail à faire pour gérer les industries à problème et traiter de façon plus efficace avec les récidivistes. Par exemple, nous avons examiné la liste des dix plaintes les plus fréquentes publiée par la Direction de la protection du consommateur et constaté que certains secteurs (comme les agences de recouvrement, les entreprises de réparations domiciliaires, les ateliers de réparation automobile, les magasins de mobilier, les centres de santé et de conditionnement physique et les agences d'évaluation du crédit) étaient restés sur la liste de 2000 à 2008, ce qui donne à penser qu'il n'y avait pas eu d'amélioration notable.

Par exemple, les agences de recouvrement s'étaient classées en tête de liste pendant près de dix ans. En 2008-2009, quelque 4 200 plaintes et demandes de renseignements (plus de 10 % du total) concernaient des agences de recouvrement. Bien que la Direction de la protection du consommateur ait mené 40 inspections et cinq enquêtes annuelles en moyenne dans cette industrie au cours des cinq dernières années, les agences de recouvrement ont continué de donner lieu au plus grand nombre de plaintes. Nous avons également appris que les inspections ne tenaient pas compte des problèmes de harcèlement (qui représentaient en moyenne 30 % des plaintes écrites réglées au cours des trois dernières années). Étant donné son nombre limité d'inspecteurs, le Ministère avait accordé une priorité relativement faible aux plaintes de harcèlement par rapport aux autres plaintes (comme celles concernant les fonds en fiducie des cimetières et les rénovations domiciliaires) en raison des faibles montants en jeu et du peu de risque pour la sécurité publique.

Le Ministère a ajouté qu'il avait eu du mal à recueillir des preuves de harcèlement par les agences de recouvrement. Nos recherches indiquaient que le Québec avait adopté des lois plus vigoureuses à l'égard des agents de recouvrement, dont un règlement exigeant d'eux qu'ils consignent dans un registre toutes leurs communications avec le débiteur, que ce soit par téléphone, par la poste ou autrement. L'enquêteur peut ensuite utiliser le registre et toute autre information pour mener une enquête plus approfondie et, s'il y a lieu, intenter des poursuites judiciaires contre l'agent de recouvrement. La *Loi sur les agences de recouvrement* de l'Ontario ne prévoit pas d'exigence semblable.

Nous avons également noté que certaines entreprises, qualifiées de récidivistes par le Ministère, faisaient l'objet de nombreuses plaintes, mais que les efforts du Ministère ne les avaient pas amenées à modifier leurs pratiques commerciales. Devant l'inefficacité de ces efforts, l'entreprise pourrait en venir à considérer les conséquences de se faire occasionnellement prendre en défaut comme un risque acceptable et comme « la rançon des affaires ». Nous avons d'ailleurs relevé les exemples suivants :

- Un centre de conditionnement physique avait fait l'objet de nombreuses plaintes écrites concernant des renouvellements automatiques, des différends en matière de facturation, des contrats difficiles à annuler et d'autres infractions présumées à la LPC. En mai 2007, le Ministère a communiqué avec l'entreprise en question dans le cadre d'un projet spécial visant à examiner la légalité des contrats négociés avec les centres de conditionnement physique. Ses efforts semblent avoir connu un certain succès et le nombre de plaintes écrites contre ce centre est passé de 65 en 2007-2008 à 33 en 2008-2009.
- Un total de 131 plaintes écrites ont été portées contre un club de vacances entre 2005-2006 et 2007-2008, pour une moyenne de 44 plaintes par an. Le Ministère a lancé des enquêtes en 2005-2006, 2006-2007 et 2007-2008 : deux de ces enquêtes ont abouti à des remboursements aux consommateurs ou à des poursuites, et l'autre était en cours au moment de notre vérification. Le Ministère a quand même reçu 22 autres plaintes écrites au sujet de cette entreprise en 2008-2009.
- Une entreprise d'entretien des pelouses avait généré 33 plaintes écrites par an en moyenne

entre 2004-2005 et 2006-2007. Une enquête lancée en 2004-2005 a permis aux consommateurs d'obtenir des remboursements, tandis qu'une autre lancée en 2006-2007 se poursuivait au moment de notre vérification. Les plaintes portaient généralement sur les mêmes pratiques déloyales, dont la prestation de services non sollicités et la commercialisation par abonnement par défaut (c'est-à-dire que l'entreprise facture les consommateurs pour des biens ou services qu'ils n'ont pas demandés). Or, le Ministère a reçu 24 plaintes écrites de ce genre en 2007-2008 et 31 autres en 2008-2009, ce qui semble indiquer que l'entreprise emploie encore la même tactique.

Nous avons appris que le Ministère ne prévoyait pas d'autres mesures à l'encontre des industries sur la liste des dix plaintes les plus fréquentes en Ontario, dont les entreprises de déménagement, de réparation domiciliaire et d'ameublement, les centres de santé et de conditionnement physique, les agences d'évaluation du crédit et les sociétés qui vendent des propriétés en temps partagé. Il nous a dit que la résolution des problèmes dans ces industries nécessitera d'autres analyses de politiques et peut-être aussi des modifications législatives et des ressources humaines additionnelles.

RECOMMANDATION 4

Pour surveiller avec efficacité les industries et les entreprises qui font l'objet de nombreuses plaintes ou de plaintes répétées de la part des consommateurs, le Ministère doit :

- faire des recherches sur les pratiques exemplaires en vigueur dans d'autres provinces que l'Ontario pourrait adopter afin d'améliorer la conformité de certaines industries et entreprises;
- identifier les industries et entreprises qui ont l'habitude de générer de nombreuses plaintes de la part des consommateurs, évaluer l'efficacité des mesures prises contre ces industries et entreprises dans le passé, et élaborer des stratégies d'éducation et d'exécution efficaces à leur endroit.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'utilité des consultations intergouvernementales et il consulte d'autres provinces lorsqu'il propose des réformes. La Direction de la protection du consommateur entamera des discussions sur les meilleures pratiques de gestion et de mise en application de la conformité avec d'autres organismes canadiens de protection du consommateur. Le personnel du Ministère analysera les meilleures pratiques et techniques d'autres provinces afin d'améliorer la conformité des entreprises qui exercent leurs activités en Ontario.

Le Ministère identifie périodiquement les « secteurs à problème » et répartit ses ressources en inspection de la conformité, selon un cadre d'évaluation des risques pour les inspections proactives et un protocole d'établissement des priorités pour les inspections réactives. Pour prioriser les enquêtes, il utilise un système à base de points qui tient compte du nombre de plaintes par enjeu ou secteur et par entreprise. Le Ministère examinera, et révisera au besoin, sa stratégie d'exécution axée sur le risque pour les industries et entreprises qui posent le plus de problèmes pour les consommateurs et sur lesquelles le Ministère reçoit invariablement de nombreuses plaintes.

Le Ministère envisagera d'élaborer des indicateurs d'efficacité par rapport auxquels il pourra évaluer son rendement en matière de mise en conformité et d'application.

Inspections et visites éducatives sur place

Lorsque les plaintes reçues des consommateurs le justifient, le Ministère peut procéder à des inspections ou à des visites éducatives sur place afin de déterminer s'il y a lieu d'aller plus loin, par exemple en prenant des mesures d'enquête et d'exécution.

Il peut aussi utiliser les inspections ou les visites éducatives de façon proactive, pour sensibiliser les entreprises, essayer de réduire le taux de non-conformité aux lois et décourager les pratiques déloyales. Il peut inspecter seulement les entreprises enregistrées – c'est-à-dire celles visées par des lois séparées (comme les cimetières, les agences de recouvrement, les cinémas et les clubs vidéo). Les autres entreprises ne peuvent recevoir que des visites éducatives sur place, car elles tombent sous le coup de la LPC, qui n'autorise pas les inspecteurs du Ministère à les inspecter. En 2008-2009, le Ministère a effectué 197 inspections et 145 visites éducatives sur place.

Dans notre vérification de 2003, nous faisions remarquer que le Ministère n'avait pas déployé ses ressources en matière d'inspection en se basant sur une évaluation formelle des risques pour le public et les consommateurs, ou sur le nombre de plaintes reçues à l'égard de chaque industrie surveillée. En 2006, le Ministère a introduit un processus annuel d'évaluation des risques pour que son personnel d'inspection puisse concentrer ses efforts sur les secteurs qui présentent de plus grands risques pour les consommateurs. Les facteurs pris en compte dans l'évaluation des risques comprennent les risques pour la sécurité publique, les règles modifiées en vertu des nouvelles lois, le risque de pertes financières importantes pour les consommateurs, ainsi que le nombre et le type de plaintes.

Malgré le nouveau processus d'évaluation des risques, notre examen nous a permis de déterminer qu'il y avait trop peu d'inspecteurs et que les pouvoirs limités conférés au Ministère par la LPC, qui vise la plupart des entreprises, réduisaient sa capacité à repérer les infractions.

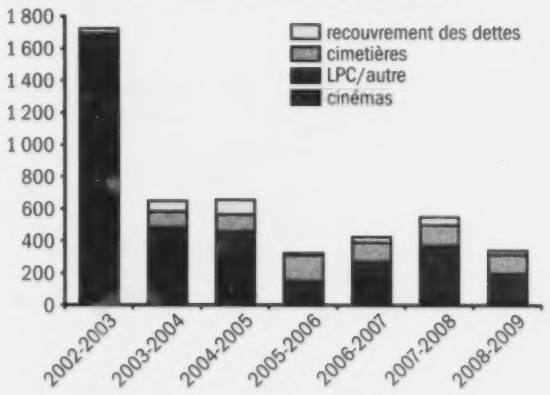
En ce qui concerne les ressources humaines du Ministère, nous avons noté ce qui suit :

- Entre 2002-2003 et 2007-2008, le Ministère comptait quatre inspecteurs pour toutes les entreprises, enregistrées ou non, de la province (soit environ un inspecteur pour 100 000 entreprises). Deux postes sont restés vacants pendant la moitié de 2008-2009, ce qui réduisait le nombre d'inspecteurs à deux. Le Ministère est conscient de son manque de personnel depuis un certain temps. Comme il l'indiquait dans son Plan axé sur les résultats de 2005-2006, [traduction] « le Ministère fait remarquer qu'il compte beaucoup moins d'inspecteurs que dans le passé en raison des contraintes budgétaires. À un moment donné, la Direction employait sept inspecteurs régionaux des cimetières et cinq inspecteurs régionaux de cinémas, plus un nombre variable de «généralistes». Le Ministère ne compte plus que quatre inspecteurs pour tous les secteurs surveillés par la Direction. Ce nombre est insuffisant pour prévenir une érosion continue des normes de conformité. »

Comme l'indique la Figure 3, le nombre d'inspections et de visites éducatives sur place a beaucoup baissé, passant de 1 723 en 2002-2003 à 342 en 2008-2009. La plus

Figure 3 : Nombre d'inspections et de visites éducatives sur place par la Direction de la protection du consommateur du Ministère, 2002-2003–2008-2009

Source des données : Ministère des Services aux consommateurs



Note : Le Ministère utilise seulement quatre catégories pour classer ses inspections et visites éducatives sur place par type d'industrie :

- La catégorie « recouvrement des dettes » comprend les inspections d'agences de recouvrement, d'agents de recouvrement, d'huissiers et d'huissiers adjoints;
- La catégorie « cimetières » comprend les inspections de cimetières, de crématoriums et de mausolées;
- La catégorie « LPC/autre » comprend les visites éducatives sur place de toutes les entreprises non visées par une loi spécifique;
- La catégorie « cinémas » comprend les inspections de cinémas et de distributeurs et détaillants de films et vidéos.

forte diminution est survenue en 2003-2004, lorsque le Ministère a prévu beaucoup moins d'inspections de clubs vidéo par suite de notre vérification de 2003, dans laquelle nous déplorions l'attention accordée à ce type d'entreprise aux dépens des autres secteurs d'activité. On remarque toutefois une tendance générale à la baisse du nombre total d'inspections et de visites éducatives sur place effectuées durant cette période. Nous avons appris que cette baisse était due en partie au plus grand nombre d'inspections de cimetières (qui peuvent prendre plus de deux fois plus de temps que les autres inspections) découlant du nouveau processus d'évaluation des risques.

- En 2008-2009, le Ministère a effectué 227 visites proactives, dont 60 visaient à aviser les entreprises qui vendent des cartes-cadeaux ou qui accordent des prêts sur salaire des nouvelles exigences législatives et 167 ciblaient des entreprises enregistrées telles que les cimetières, les agences de recouvrement et les cinémas ou clubs vidéo. Étant donné ses ressources humaines limitées, le Ministère n'a pas fait de visites proactives dans d'autres entreprises non enregistrées visées par la LPC (dont celles figurant sur la liste des dix plaintes les plus fréquentes, comme les ateliers de réparation automobile et les détaillants de meubles et d'appareils ménagers).
- Le nouveau processus d'évaluation des risques sert à répartir les ressources existantes, mais il ne précise pas le nombre d'inspections ou de visites éducatives sur place à effectuer dans chaque secteur pour avoir une bonne idée du degré de conformité de l'industrie. Le Ministère n'avait pas procédé à d'autres évaluations formelles afin de déterminer le nombre, la nature et l'étendue des ressources d'inspection requises pour assurer une gestion adéquate des risques pour les consommateurs dans différentes industries. Il affectait plutôt les ressources d'inspection disponibles en fonction de ses priorités à ce moment-là. Nous avons remarqué qu'en 2008-2009, le Ministère avait effectué seulement 148 inspections et visites éducatives sur place en conséquence directe des quelque 6 000 plaintes écrites qu'il avait reçues. Il n'y avait toutefois pas de registre indiquant le nombre d'inspections ou de visites éducatives sur place demandées par le personnel du Ministère chargé de traiter les plaintes et précisant si le personnel d'inspection avait effectivement donné suite à ces demandes. Cette information permettrait de déterminer si la demande interne d'inspections et de visites éducatives sur place était satisfaite.
- Les organismes d'application du Ministère ayant des fonctions d'inspection comptaient plus d'inspecteurs que le Ministère pour surveiller un plus petit nombre d'entreprises. Par exemple, l'industrie des véhicules automobiles était contrôlée par les neuf inspecteurs du COCVA, tandis que le secteur des voyages l'était par les cinq inspecteurs du CITO. D'autres provinces comptant moins d'habitants et moins d'entreprises disposaient de plus grandes ressources d'inspection pour leurs programmes de protection du consommateur : la Colombie-Britannique employait cinq inspecteurs et, à l'Office de la protection du consommateur du Québec, 35 agents de protection du consommateur répartis entre 11 bureaux régionaux consacraient 40 % de leur temps aux inspections de base. De même, les 146 agents permanents et 23 agents temporaires des normes d'emploi du ministère du Travail de l'Ontario font enquête en cas de plainte et mènent des inspections proactives afin de vérifier les pratiques d'emploi des entreprises.

Comme il est noté plus haut, seules les entreprises enregistrées peuvent être inspectées par le Ministère. En vertu des lois régissant ces entreprises, les inspecteurs du Ministère peuvent : pénétrer dans les locaux d'une entreprise enregistrée à toute heure raisonnable; demander à l'entreprise

de produire des documents ou des objets qui se rapportent à l'inspection; inspecter et enlever des documents ou des objets qui se rapportent à l'inspection. Toutes les autres entreprises sont assujetties à la LPC, qui limite les pouvoirs du Ministère à « demander et recueillir des renseignements et tenter de régler ou de résoudre des plaintes ». En cas d'infraction grave présumée ou soupçonnée, le Ministère peut mener une enquête formelle après avoir obtenu un mandat de perquisition fondé sur des motifs probables de croire qu'une infraction a été commise, pour que l'enquêteur puisse obtenir l'information requise pour bien faire son travail. En l'absence de mandat, les inspecteurs du Ministère doivent se contenter de faire des « visites éducatives sur place » dans les entreprises visées par la LPC : ils ne sont pas autorisés à demander et à inspecter des livres ou des registres, même si de nombreuses plaintes ont été portées contre cette entreprise ou ce type d'entreprise (comme dans le cas des centres de conditionnement physique, des clubs de vacances et des entreprises d'entretien des pelouses).

Par comparaison, nous avons remarqué que de plus grands pouvoirs d'inspection étaient prévus par les lois régissant les organismes d'application du Ministère pour les entreprises réglementées et par la *Loi sur les normes d'emploi* du ministère du Travail pour n'importe quelle entreprise. En Colombie-Britannique et au Québec, les lois sur la protection du consommateur permettent notamment aux inspecteurs de pénétrer dans les locaux d'une entreprise « à toute heure raisonnable » et à « inspecter, vérifier ou examiner les livres et registres, les biens ou autres objets ou la prestation des services sur les lieux ». La *Loi sur la protection du consommateur* du Manitoba donne aux agents des services aux consommateurs le droit d'accéder aux locaux durant les heures de bureau normales lorsqu'il « existe des motifs raisonnables et probables de croire que des documents, de la correspondance ou des registres particuliers ayant rapport à la plainte se trouvent dans les locaux commerciaux en question » et les autorise « à faire des copies ou à tirer des extraits des documents, de la correspondance et des registres ».

RECOMMANDATION 5

Pour élargir l'étendue de ses activités d'inspection pour la protection des consommateurs et ses capacités à cet égard, le Ministère doit :

- **faire une évaluation formelle du nombre d'inspecteurs qu'il devrait avoir pour remplir son mandat de façon appropriée et assurer la protection la plus complète possible;**
- **envisager la possibilité d'obtenir, pour ses inspecteurs, des pouvoirs semblables à ceux conférés à leurs homologues dans d'autres organismes ontariens de protection du consommateur et dans d'autres provinces, qui permettraient à ceux-ci de donner suite aux plaintes des consommateurs et de repérer les infractions possibles de façon plus efficace et plus efficiente.**

Le Ministère utilisera une approche axée sur le risque pour déterminer les ressources en gestion de la conformité nécessaires à l'exécution de son mandat. Il a recruté deux inspecteurs pour compléter son effectif, qui en compte maintenant cinq. Pour accroître la portée de ses activités de réglementation, le Ministère a demandé au ministère du Revenu de lui prêter du personnel afin de pouvoir augmenter le nombre de visites éducatives sur place axées sur les ateliers de réparation automobile et les clubs vidéo. Cette approche l'a aidé à accroître sa présence dans ces secteurs d'activité.

Le Ministère convient que de plus grands pouvoirs d'inspection lui permettraient de mieux protéger les consommateurs ontariens. Il examinera la possibilité de modifier la loi à cette fin.

Mesures d'enquête et d'exécution

Comme le montre la Figure 4, certaines activités et certains résultats d'enquête du Ministère ont beaucoup baissé entre 2002-2003 et 2008-2009, et la quantité de ressources humaines est restée à peu

Figure 4 : Activités d'enquête et résultats obtenus par la Direction de la protection du consommateur du Ministère, 2002-2003–2008-2009

Source des données : Ministère des Services aux consommateurs

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	Changement entre 2002-2003 et 2008-2009 (%)
nombre d'enquêtes closes	179	132	136	115	113	107	114	(36)
nombre de personnes et d'entreprises accusées	147	114	144	162	122	163	158	7
nombre de déclarations de culpabilité	125	93	238	265	159	365	161	29
durée des périodes d'incarcération et de probation imposées par les tribunaux (en mois)	733	344	578	836	724	706	474	(35)
règlements négociés par les enquêteurs avant que des poursuites soient intentées* ($)	595 706	481 436	77 343	111 288	133 508	103 957	100 283	(83)
ordonnances de restitution rendues par les tribunaux ($)	721 212	128 410	367 492	319 768	314 188	431 932	327 656	(56)
montant des amendes imposées par les tribunaux ($)	220 250	193 475	495 200	480 427	284 400	362 225	384 850	75

* Ce chiffre exclut les sommes remboursées chaque année (437 645 $ en 2008-2009) par le biais des processus de traitement des plaintes et des services de médiation du Ministère avant qu'une enquête soit entamée.

près la même, mais nous avons appris que le processus d'enquête était devenu plus complexe et prenait plus de temps, d'autant plus qu'on a tendance à porter un plus grand nombre d'accusations dans chaque cas, et que les nouvelles exigences avaient alourdi la charge de travail associée à l'exécution des ordonnances de restitution des tribunaux. À notre connaissance cependant, le Ministère n'a pas cherché à évaluer l'efficacité de ses activités d'application des règlements ni des mesures à sa disposition.

Le Ministère peut notamment révoquer le permis d'une entreprise enregistrée; émettre une ordonnance exécutoire à l'égard d'une entreprise visée par la LPC; inclure le nom d'une entreprise dans la base de données Avis aux consommateurs; engager des poursuites et demander à un tribunal de rendre une ordonnance. Le Ministère a révoqué entre 4 et 28 permis par année depuis notre vérification de 2003, mais il a émis seulement 3 ordonnances exécutoires durant cette période. Il a aussi envoyé des lettres d'observations à des particuliers et des entreprises, mais ces lettres étaient surtout utilisées à des fins de médiation et n'engageaient pas les particuliers ou les entreprises concernés. Nous avons appris que la révocation d'un permis n'aidait pas nécessairement à régler certains problèmes courants, par exemple en obligeant un propriétaire de cimetière à présenter les rapports annuels exigés. Les ordonnances exécutoires et les poursuites demandent énormément de temps et de ressources au Ministère.

D'autres administrations nord-américaines et plusieurs autres ministères de l'Ontario ont introduit

des pénalités administratives de nature financière comme solution de rechange aux poursuites pour certaines infractions. Selon cet arrangement, les contrevenants qui n'ont pas commis d'infraction criminelle se voient imposer des sanctions pécuniaires. En cas d'appel, le processus administratif prévu est plus rapide et moins coûteux que le recours aux tribunaux. De plus, certains autres ministères peuvent infliger des amendes mineures en vertu de la Partie I de la *Loi sur les infractions provinciales*. Mieux connues sous le nom de contraventions, ces amendes peuvent constituer un moyen plus économique et plus rapide de sévir contre les infractions moins graves. Le Ministère ne dispose d'aucune de ces deux options plus économiques pour appliquer les lois sur la protection du consommateur, lesquelles devraient être modifiées avant qu'il puisse se prévaloir des options en question.

Par contraste, les lois régissant les organismes d'application du Ministère leur permettent d'imposer des sanctions administratives pécuniaires. Les autres ministères habilités à imposer de telles sanctions comprennent ceux qui sont chargés de faire respecter les normes d'emploi, de protéger l'environnement, d'assurer la salubrité des aliments et de gérer les forêts.

Nous avons également remarqué que le Ministère n'avait pas fait d'évaluation formelle de sa base de données Avis aux consommateurs depuis son introduction en 2005 afin de déterminer si elle aidait effectivement à promouvoir la conformité. À cet égard, nous avons remarqué ce qui suit :

- D'après les résultats de notre sondage indépendant, moins d'un répondant sur dix avait entendu parler de la base de données Avis aux consommateurs et seulement 10 % d'entre eux l'avaient consultée. Cependant, lorsqu'on les a informés de l'existence du site Web du Ministère et de sa base de données Avis aux consommateurs, 96 % des répondants ont déclaré qu'ils utiliseraient probablement ou très probablement l'information fournie.
- En 2008, près de 10 000 internautes ont accédé à la base de données Avis aux consommateurs. Par contraste, la base de données équivalente du Québec attire près de 60 000 visiteurs chaque année.

RECOMMANDATION 6

Pour que ses efforts d'application de la loi viennent à point nommé et qu'ils aident à assurer la conformité et à prévenir les infractions aux lois sur la protection du consommateur, le Ministère doit :

- **songer à introduire des outils d'application plus expéditifs et plus efficaces, dont des sanctions administratives pécuniaires et des contraventions, pour les infractions moins graves qui ne justifient pas des poursuites au criminel;**
- **entreprendre des examens périodiques de son programme d'enquête, de ses mesures d'exécution et de sa base de données Avis aux consommateurs afin d'en évaluer l'efficacité et d'identifier les points à améliorer, notamment en étudiant les pratiques exemplaires en vigueur dans des organismes semblables.**

Le Ministère examinera les outils d'application des règlements et déterminera s'il doit acquérir d'autres outils pour traiter les infractions moins graves.

La *Loi de 2008 concernant les prêts sur salaire* permet aux inspecteurs d'imposer des pénalités administratives pécuniaires (PAP) pour sanctionner différentes infractions. Le Ministère évaluera l'efficacité des PAP avec soin afin de déterminer si elles peuvent aider à améliorer la conformité dans d'autres secteurs, auquel cas il faudra modifier les lois pour pouvoir appliquer les PAP dans ces secteurs.

La Direction de la protection du consommateur engagera des discussions avec d'autres organismes canadiens de protection du consommateur sur les meilleures pratiques en matière

de vérification et de gestion de la conformité. Nous analyserons les pratiques et techniques exemplaires en vigueur dans d'autres provinces afin d'améliorer la base de données Avis aux consommateurs et d'accroître la conformité des entreprises qui exercent leurs activités en Ontario.

Le Ministère convient qu'il serait utile de consulter d'autres organismes, et son personnel d'application continue de participer activement à plusieurs forums interorganisationnels. Le Ministère examinera les meilleures pratiques d'enquête en vigueur dans d'autres administrations.

Comptes en fiducie des cimetières

La *Loi sur les cimetières* énonce les obligations des propriétaires de cimetière et les droits des consommateurs qui achètent des tombes, des services de crémation et des services d'enterrement. L'Ontario compte plus de 5 000 cimetières enregistrés, exploités par environ 2 400 propriétaires. À peu près les deux tiers des cimetières exercent des activités de vente. Le Ministère vérifie si les propriétaires de cimetière se conforment à certaines exigences financières, dont l'obligation de déposer entre 15 % et 40 % du produit des ventes des droits d'inhumation dans des comptes en fiducie. Le revenu tiré de ces comptes est censé financer les coûts à long terme de l'entretien des cimetières (pierres tombales, terrains et bâtiments).

Étant donné que des centaines de millions de dollars payés par les consommateurs ont été déposés dans des comptes en fiducie, les propriétaires de cimetière sont tenus de produire des déclarations annuelles, avec les états des comptes en fiducie, dans les trois mois suivant la fin de leur exercice. Chaque déclaration doit être certifiée complète et exacte par le propriétaire et par un fiduciaire indépendant. Les propriétaires de cimetière doivent aussi produire, dans les six mois suivant la fin de l'exercice, des états financiers vérifiés pour les fonds d'entretien en fiducie de plus de 500 000 $ et les fonds de prévoyance en fiducie (en cas d'arrangements préalables de services funéraires) de plus de 100 000 $.

Le personnel du Ministère est chargé d'examiner, en temps opportun, les déclarations annuelles des propriétaires de cimetière afin de déceler les erreurs, les omissions et les cas de non-conformité aux exigences. La surveillance de ces déclarations, particulièrement en ce qui concerne les comptes en fiducie, vise à réduire le plus possible le risque que les paiements des consommateurs ne soient pas déposés dans les comptes en fiducie exigés ou que les montants déposés soient insuffisants. L'autre risque important est que le propriétaire n'ait pas les moyens d'assurer l'entretien du cimetière. En pareil cas, il peut être nécessaire de confier l'exploitation du cimetière à la municipalité, aux frais des contribuables. Environ 150 cimetières ont été transférés aux municipalités depuis 1999.

Dans notre *Rapport annuel 2003*, nous faisions remarquer que moins de la moitié des propriétaires de cimetière avaient présenté les déclarations annuelles requises et que le Ministère n'avait pas examiné les déclarations reçues pour s'assurer que les fonds en fiducie faisaient l'objet d'une comptabilisation appropriée. Lors de notre vérification de cette année, nous avons noté que le Ministère avait amélioré sa surveillance des propriétaires de cimetière pour que ceux-ci produisent les rapports financiers requis et se conforment aux exigences juridiques.

Par exemple, en 2006, le Ministère a élaboré un guide d'évaluation des risques pour la surveillance de la conformité des propriétaires de cimetière de l'Ontario à l'obligation d'établir des fonds en fiducie, et il a utilisé ce guide pour prioriser ses activités d'inspection et d'enquête. Les 35 enquêtes lancées entre 2003 et 2008 avaient donné lieu à quatre poursuites au moment de notre vérification.

Nous avons néanmoins conclu que le Ministère devait prendre des mesures plus efficaces pour amener les propriétaires de cimetière à produire toutes les déclarations annuelles exigées. Par

exemple, nous avons noté que de 7 % à 13 % des propriétaires n'avaient pas présenté le rapport annuel requis entre 2003 et 2007. Par ailleurs, plus de 260 propriétaires qui exploitent un ou plusieurs cimetières actifs accusaient plus d'un an de retard, car ils n'avaient toujours pas déposé de rapport pour l'année 2007 en février 2009. Près de 90 % de ces propriétaires se classaient dans la catégorie des « petits » propriétaires, c'est-à-dire qu'ils procédaient à moins de dix inhumations par an et possédaient moins de 100 000 $ dans leurs comptes en fiducie. Nous avons toutefois noté que deux propriétaires de cimetière – dont un « petit » et un « grand » (qui procède à plus de dix inhumations par an et possède jusqu'à 500 000 $ dans son fonds en fiducie) – n'avaient pas produit de rapport annuel depuis 1992. Le personnel du Ministère a lancé des inspections en 2008 après avoir essayé de contacter les deux propriétaires en question à de nombreuses reprises depuis 2005. Cependant, à la fin de notre vérification, il n'avait toujours pas réussi à les amener à se conformer aux exigences et il n'avait pas non plus émis d'ordonnances exécutoires contre eux.

Dans le cas des propriétaires de cimetière qui produisent des déclarations, le Ministère doit améliorer ses procédures d'examen financier pour que les déclarations fassent l'objet d'une évaluation adéquate et que les écarts financiers soient corrigés. Nous avons examiné le Système de suivi des dossiers consommateurs (SSDC) du Ministère, qui sert à extraire des données des déclarations, et noté que, pour environ 160, ou 8 %, des plus de 2 000 propriétaires qui exploitent près de 3 000 cimetières actifs, il manquait des renseignements requis pour vérifier si les montants déclarés par les propriétaires correspondaient aux fonds détenus par les fiduciaires pour une année donnée.

Le SSDC indiquait que le personnel du Ministère qui avait examiné les déclarations produites pour les années 2003 à 2007 avait repéré des « déficiences » dans presque 1 200 cas. Ces déficiences pouvaient être des écarts de solde, des erreurs, des rapports manquants ou incomplets. Nous avons toutefois remarqué que les déficiences n'étaient pas toutes consignées dans le système. Dans notre échantillon, nous avons trouvé 30 cas d'écart entre les fonds déclarés par le propriétaire et le compte en banque du fiduciaire, mais seulement 7 de ces cas avaient été consignés dans le SSDC par le personnel du Ministère. Dans les cas où le montant déclaré par le propriétaire était supérieur au solde du compte en fiducie, l'écart non déclaré variait entre quelques milliers et 2,4 millions de dollars. Si la déficience n'est pas signalée dans le SSDC, le Ministère ne prend aucune mesure de suivi ou d'enquête auprès du propriétaire de cimetière. Nous avons également constaté qu'environ le quart des 1 200 déficiences signalées dans le SSDC n'avait toujours pas été réglé en février 2009.

RECOMMANDATION 7

Pour que les propriétaires de cimetière présentent les rapports exigés par la loi, qu'il soit rendu compte des fonds et que ceux-ci soient suffisants pour assurer l'entretien à long terme des cimetières, le Ministère doit :

- veiller à ce que tous les propriétaires de cimetière produisent une déclaration chaque année;
- prendre des mesures efficaces en temps opportun pour faire respecter les exigences en matière de rapports, pour réaliser une évaluation adéquate des rapports reçus et pour régler les écarts financiers repérés.

Étant donné la charge de travail que la *Loi sur les cimetières* impose à ses ressources humaines limitées, le Ministère devrait aussi examiner la possibilité de faire administrer cette loi par un organisme d'application.

Le fait que de nombreux petits cimetières sont exploités par des bénévoles complique l'évaluation des risques et rend difficile l'application des règlements. Le Ministère veillera à ce que tous

les propriétaires de cimetière produisent leurs déclarations annuelles.

Le Ministère reconnaît l'importance de prendre des mesures efficaces en temps opportun dans le secteur des cimetières et il s'efforcera d'accélérer le règlement des écarts financiers repérés dans les déclarations.

La *Loi de 1996 sur l'application de certaines lois traitant de sécurité et de services aux consommateurs* contient une disposition permettant à un organisme d'application d'administrer le règlement régissant les cimetières.

SURVEILLANCE DES ORGANISMES D'APPLICATION PAR LE MINISTÈRE

Après l'adoption en 1996 de la *Loi sur l'application de certaines lois traitant de sécurité et de services aux consommateurs* (LALSSC), l'Ontario a établi cinq organismes d'application désignés (organismes d'application) pour permettre à certaines industries d'assumer des fonctions de réglementation qui relevaient auparavant du Ministère. À ce moment-là, le Ministère avait déjà conclu des ententes semblables pour les garanties des logements neufs et les fournisseurs de services funéraires. La société VQA Ontario a été établie par loi habilitante en 2000 (voir la Figure 1). Les organismes d'application ont été créés surtout parce qu'ils s'intéressent aux industries réglementées et qu'ils devraient donc être mieux placés pour répondre aux besoins du marché et maintenir des normes élevées, et pour réduire la taille et le coût de l'administration gouvernementale.

La LALSSC énonce les principales responsabilités et obligations des cinq organismes d'application établis. Par exemple, elle exige qu'une entente administrative soit conclue entre le Ministère et chaque organisme d'application; prévoit le dépôt à l'Assemblée législative du rapport annuel de chaque organisme d'application; permet au ministre de nommer des membres au conseil d'administration de chaque organisme d'application, à condition que les personnes nommées par le ministre ne constituent pas la majorité des membres du conseil; et autorise le ministre à mettre fin à la délégation. Par contraste, la loi qui établit Tarion ne spécifie pas les comptes que cet organisme doit rendre au Ministère.

Les ministères doivent aussi respecter la directive sur l'obligation de rendre compte établie en 1997 par le Secrétariat du Conseil de gestion pour les relations avec les fournisseurs de services de l'extérieur, dont les organismes sans but lucratif tels que les organismes d'application. Une responsabilisation efficace comporte trois éléments clés : i) définir les attentes, les rôles et les responsabilités, et uniformiser les mesures; ii) surveiller le rendement et en rendre compte; et iii) examiner le rendement par rapport aux attentes et prendre des mesures correctives au besoin. Ceci nécessite des contrôles et procédures de vérification en matière de fonctionnement et de finances ainsi que le droit de mener des vérifications indépendantes.

La Figure 5 résume les principales attentes à l'égard du Ministère et des organismes d'application.

Mécanismes de responsabilisation et de surveillance

Il faut assurer une surveillance appropriée pour veiller à ce que les services au public soient fournis de façon à la fois efficace et économique, notamment lorsque les services et responsabilités clés en matière de protection du consommateur et de sécurité publique sont délégués à d'autres organismes au nom du gouvernement. Dans sa relation avec chaque organisme d'application, le Ministère doit assurer une surveillance appropriée de haut niveau tout en évitant de tomber dans la microgestion. Les organismes d'application doivent jouir de l'autonomie nécessaire pour gérer leurs activités quotidiennes sans l'intervention constante des gestionnaires du Ministère, tandis que ces derniers doivent mettre en place une relation de responsabilisation efficace, recueillir des données suffisantes,

Figure 5 : Principales attentes à l'égard du Ministère et des organismes d'application

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Responsabilité	Rôle du Ministère	Rôle de l'organisme d'application
lois et règlements, normes et code de conduite spécifiques à un secteur	établit et modifie des lois et règlements pour ajuster ou changer les règles du marché et pour définir le mandat, les pouvoirs et les responsabilités des organismes d'application	• recommande des projets de loi ou de règlement au ministre ou lui donne des conseils sur des questions de nature urgente ou critique • élabore des normes et un code de conduite spécifiques au secteur surveillé
gouvernance	• le ministre peut nommer jusqu'à 50 % des membres du conseil d'administration, qui peut inclure des représentants des consommateurs, de l'industrie et du gouvernement • établit l'entente administrative qui stipule les responsabilités du conseil d'administration, les comptes à rendre et les exigences en matière de conduite et de rapports sur le rendement • surveille le rendement de l'organisme d'application pour protéger l'intérêt public et promouvoir la sécurité du public et la protection du consommateur	• le conseil d'administration nomme la majorité de ses membres et établit les processus de gouvernance, notamment en ce qui concerne les élections, les assemblées annuelles, les procédures de vote, le règlement intérieur, etc. • le conseil établit la structure de l'organisme, ses besoins en matière de dotation, ses cadres de contrôle, et ses politiques administratives et opérationnelles • surveille toutes les activités d'administration et de réglementation quotidiennes
planification et responsabilisation organisationnelles	• examine le plan d'activités pluriannuel et les états financiers vérifiés annuels • examine le rapport annuel et le dépose à l'Assemblée législative • demande des rapports ou des renseignements additionnels trimestriels ou ponctuels à l'organisme d'application • le ministre, le sous-ministre et des membres du personnel du Ministère rencontrent le conseil d'administration et la haute direction plusieurs fois par an pour discuter des enjeux clés	• élabore des plans d'activités pluriannuels qui énoncent les objectifs, les initiatives prévues et les mesures du rendement • le conseil d'administration présente un rapport annuel au public et au Ministère sur l'exécution de son mandat et ses principales réalisations • obtient une vérification financière annuelle
droits	approuve le processus d'établissement des droits pour l'organisme d'application	fixe le barème des droits conformément au processus établi, perçoit les revenus connexes et les utilise pour financer les opérations
mise en conformité et application des lois et règlements	aucun	• enregistre des entreprises et des particuliers et leur délivre des permis • offre des programmes d'éducation et de formation • effectue des inspections et des enquêtes, intente des poursuites, sanctionne les infractions (p. ex. en révoquant ou en suspendant des enregistrements ou permis et en imposant des amendes) • examine les plaintes des consommateurs et les règle par médiation, peut aussi maintenir un fonds général d'indemnisation financé par les membres pour rembourser les consommateurs

utiles et crédibles en temps opportun et analyser celles-ci pour s'assurer que le public reçoit le niveau approprié de service de façon rentable et dans des délais acceptables.

Dans notre vérification de 2003, nous avions conclu, en nous fondant sur notre examen des données recueillies par le Ministère et de ses activités de surveillance, qu'il ne pouvait pas être raisonnablement certain que la sécurité publique et les consommateurs bénéficiaient d'une protection adéquate de la part des organismes d'application. Notre vérification indiquait que le Ministère n'avait pas mis en place les mécanismes requis pour garantir la fiabilité des résultats déclarés par les organismes d'application. Nous avons également constaté que les efforts de surveillance du Ministère laissaient à désirer.

Par suite de notre vérification de 2003 et des efforts continus du Ministère pour améliorer son cadre de responsabilisation envers les organismes d'application, le Ministère a :

- établi un système de suivi annuel pour s'assurer que les rapports annuels sont reçus dans les délais et que le Ministère fournit une rétroaction;
- établi un système permettant d'assurer un suivi trimestriel des mesures du rendement et de surveiller les tendances et les lacunes par rapport aux engagements pris par les organismes d'application;
- établi un système de suivi qui permet de vérifier le nombre et le pourcentage de personnes nommées par le ministre à chaque conseil d'administration, ainsi que leur taux d'assiduité aux réunions.

Le Ministère s'est aussi employé à conclure des ententes de responsabilisation avec les organismes d'application ou à mettre à jour les ententes existantes. Le ministre a signé sa première lettre de responsabilité avec Tarion en 2003 et plusieurs lettres subséquentes apportant d'autres modifications. Les ententes administratives conclues avec les organismes d'application visés par la LALSSC ont été mises à jour en 2005 afin de spécifier, par exemple, les plans d'activités et rapports annuels requis.

Durant la vérification en cours, nous avons remarqué que le Ministère avait lancé plusieurs initiatives bien conçues et amélioré sa relation de responsabilité avec les organismes d'application; il doit toutefois renforcer sa surveillance ainsi que les exigences en matière de rapports des organismes d'application pour mieux protéger les consommateurs et l'intérêt public. Les sections qui suivent font état de nos observations et préoccupations à cet égard.

Formalisation des relations de responsabilité avec Tarion

La *Loi sur le Régime de garanties des logements neufs de l'Ontario* (dont la dernière modification remonte à 2006) ne définit pas encore les exigences particulières à respecter pour mettre en place un cadre de responsabilisation entre le ministre et Tarion semblable à celui établi par la LALSSC pour d'autres organismes d'application. Le Ministère a donc suivi un cheminement différent – qui a demandé de longues négociations – pour définir sa relation de responsabilité avec Tarion. C'est dans la lettre de responsabilité signée avec le ministre en 2003 que Tarion a reconnu formellement pour la première fois qu'elle est pleinement imputable au ministre. Cette lettre de responsabilité était toutefois beaucoup moins détaillée que les ententes administratives établies pour d'autres organismes d'application. Elle ne spécifiait pas les rôles et responsabilités des deux parties; les exigences concernant la présentation ou le contenu d'un plan d'activités; les détails à inclure dans le rapport annuel; le processus et les critères d'établissement des frais; et les frais de surveillance que Tarion doit payer au Ministère au même titre que les autres organismes d'application.

Ainsi, de nombreuses exigences imposées à d'autres organismes d'application ne sont pas mentionnées dans les ententes de responsabilisation conclues avec Tarion depuis 2003. Nous avons toutefois remarqué que, depuis 2006, après avoir

reçu plusieurs lettres du ministre – qui soulevait notamment des préoccupations concernant le nombre élevé de plaintes des consommateurs – Tarion avait apporté d'importantes améliorations à ses relations de responsabilité avec le Ministère. Ces améliorations comprennent de nouvelles enquêtes auprès des propriétaires; un plus grand nombre de personnes nommées par le ministre au conseil d'administration de Tarion; la communication du plan d'activités et du plan stratégique de Tarion au Ministère; la transmission d'autres données trimestrielles sur le service, les réclamations, les plaintes, la dotation et les problèmes de gouvernance; ainsi qu'une plus grande transparence publique (Tarion a notamment tenu ses premières assemblées générales annuelles publiques en avril 2009 et commencé à divulguer plus de renseignements dans son rapport annuel). Au moment de notre vérification, Tarion avait accédé à presque toutes les demandes présentées par le ministre en 2008, et nous avons appris que les autres changements demandés étaient en cours.

Examen des relations de responsabilité

En 2004, après avoir pris connaissance de notre vérification de 2003, le Comité permanent des comptes publics a recommandé un examen détaillé de l'initiative des organismes d'application pour s'assurer que la sécurité publique et les consommateurs jouissent d'une protection adéquate et que des mécanismes sont en place pour rendre fidèlement compte des résultats obtenus.

Le Ministère a alors répondu au Comité qu'il avait demandé à une société d'experts-conseils d'évaluer les organismes d'application en 2001 et qu'il s'était employé avec les organismes à mettre en oeuvre les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation. Il était notamment recommandé d'améliorer les communications avec le public; de tenir compte des commentaires des intervenants; d'améliorer l'éducation et la sensibilisation du public; d'établir des mesures de rendement axées sur les résultats; d'offrir de meilleurs services à la clientèle; et de mieux gérer les risques. Le Ministère a indiqué qu'il continuerait de travailler avec les organismes d'application à l'amélioration des lois, des règlements et des mécanismes de gouvernance en se fondant sur les résultats des examens continus.

Le Ministère nous a informés que la recommandation formulée par le Comité permanent en 2004 n'avait pas donné lieu à d'autres examens détaillés et qu'il avait concentré ses efforts sur l'amélioration de ses ententes de responsabilisation avec chacun des organismes d'application. Le Ministère a aussi tenu compte des préoccupations que nous avions soulevées en 2003 au sujet de la fiabilité des résultats déclarés par la CNTS et travaillé avec la Commission à mieux contrôler l'intégrité de ses données.

Le 10 août 2008, un dépôt de gaz propane a explosé avec des conséquences tragiques à Toronto. L'enquête officielle sur l'incident et sur le détaillant de propane se poursuivait à la fin de notre vérification. Le Ministère a également lancé un examen indépendant de la sécurité relative au propane en Ontario. L'enregistrement, la délivrance des permis et l'inspection des détaillants de propane relèvent de la responsabilité de la CNTS. Les préoccupations relatives à la qualité des renseignements déclarés par la CNTS qui avaient été soulevées par le public à la suite de l'incident ont d'ailleurs amené le Ministère à entreprendre un autre examen interne de la gouvernance du conseil d'administration de la CNTS.

En réponse à l'incident, le 28 août 2008, le Ministère a établi un groupe d'experts chargé de faire un examen approfondi du cadre législatif et réglementaire pour l'entreposage, la manipulation, l'emplacement et le transport du propane. Le 13 novembre 2008, le ministre a annoncé qu'il était prévu de mettre en oeuvre les 40 recommandations du groupe d'experts. Le 28 mai 2009, le gouvernement a aussi proposé des modifications à la loi visant à améliorer la responsabilité et la transparence de la CNTS et à renforcer le système de sécurité technique de la province. Les modifications proposées obligeraient

la CNTS à nommer un agent de risque et de sécurité principal pour qu'il fournisse un examen indépendant de la CNTS et produise un rapport annuel public sur la façon dont la Commission remplit son mandat en matière de sécurité publique; donneraient au ministre le pouvoir de guider l'orientation stratégique de la CNTS en émettant des directives en matière de politiques et de nommer le président et le vice-président parmi les membres du conseil d'administration; et permettraient au vérificateur général d'accéder aux livres comptables de la CNTS au cas où il déciderait d'effectuer une vérification.

En octobre 2008, le Ministère a lancé le genre d'examen des organismes d'application que le Comité permanent lui avait recommandé d'entreprendre quatre ans auparavant. L'étude devait se dérouler en deux phases, la première étant axée sur les deux organismes chargés d'appliquer les lois et règlements sur la sécurité publique – la CNTS et l'OSIE – et la deuxième, sur les six organismes responsables de la protection du consommateur. L'examen comportait trois grands thèmes : la gouvernance et la responsabilisation, les relations avec les intervenants et avec le public, et le rendement.

Le Ministère nous a informés qu'il avait été incapable de respecter les exigences habituelles en matière de concurrence lorsqu'il a engagé un consultant pour cet examen. En effet, selon la directive d'approvisionnement diffusée par le Conseil de gestion du gouvernement en novembre 2007, il aurait dû inviter au moins cinq consultants préautorisés inscrits sur la liste de fournisseurs attitrés du gouvernement à présenter une proposition. À titre d'information, 30 consultants sont inscrits sur cette liste dans la catégorie « services d'évaluation de programme et de mesure du rendement ». Nous avons remarqué que le Ministère avait plutôt opté pour un processus d'approvisionnement « concurrentiel restreint » – ce qui est permis par la directive lorsque les circonstances le justifient, si la valeur du contrat est inférieure à 500 000 $ et si le sous-ministre est d'accord. (Les contrats, dont la valeur varie entre 500 000 $ et 1 million de dollars, doivent être approuvés par le Conseil de gestion de la chaîne d'approvisionnement, qui est un comité de cadres supérieurs établi par le Conseil de gestion du gouvernement.) Le Ministère a appuyé la décision en raison de l'urgence de l'examen (dans le cadre des mesures prises par le Ministère en réponse à l'explosion du dépôt de propane); du degré élevé de confidentialité rendu nécessaire par l'intense couverture médiatique et les critiques formulées par le public à l'égard du modèle des organismes d'application; et de la nécessité de faire appel à un expert-conseil dans le domaine de la gouvernance et de la responsabilisation du secteur public. Nous avons noté que quatre consultants avaient été invités à soumettre des propositions, mais que seulement deux d'entre eux l'avaient fait. Un seul des quatre consultants invités à soumissionner était inscrit sur la liste de fournisseurs attitrés préautorisés. En novembre 2008, après avoir examiné les soumissions à l'interne, le Ministère a choisi une entreprise non inscrite sur la liste des fournisseurs attitrés malgré un prix maximal proposé de 499 335 $, qui dépassait d'environ 150 000 $ le prix proposé par l'autre consultant, dont le nom figurait sur la liste.

La phase un de l'examen s'est terminée en mars 2009, et la phase deux a duré jusqu'en mai 2009. Dans son examen, le consultant appuyait généralement le modèle existant des organismes d'application, mais il recommandait différents moyens d'en renforcer l'efficacité dans des domaines tels que la gouvernance réglementaire et d'entreprise, les outils de responsabilisation et de surveillance du Ministère, l'engagement des intervenants, la collaboration entre les organismes d'application et les mesures de rendement. Le consultant a également recommandé des améliorations dans des secteurs tels que les activités d'inspection et d'application des règlements, les systèmes d'information, les processus et procédures de contrôle et d'assurance de la qualité des données, et la divulgation des renseignements.

Personnes nommées par le ministre au conseil d'administration des organismes d'application

Un des mécanismes établis pour contrôler les organismes d'application est le pouvoir du ministre de nommer des membres au conseil d'administration, qui peut comprendre des représentants des consommateurs, de l'industrie et du gouvernement. Les membres nommés par le ministre protègent les intérêts du Ministère en participant directement aux décisions et activités de l'organisme et ils peuvent défendre le point de vue des consommateurs auprès du conseil, qui est dominé par les représentants de l'industrie réglementée. Une bonne pratique adoptée par le Ministère en 2006 consiste à offrir une formation annuelle à chaque membre nommé par le ministre. Nous avons noté plusieurs points à améliorer pour que le Ministère puisse bénéficier au maximum des membres du conseil d'administration nommés par le ministre et équilibrer les intérêts représentés :

- La LALSSC autorise le ministre à nommer jusqu'à la moitié des membres du conseil d'administration des organismes d'application. Dans notre vérification de 2003, nous faisions remarquer que les personnes nommées par le ministre, qui sont indépendantes des industries réglementées, représentaient en moyenne seulement 16 % des membres du conseil d'administration. Le ministre a fait plusieurs autres nominations depuis, afin d'améliorer la représentation des consommateurs et du Ministère aux conseils d'administration de Tarion et de la CNTS. Cependant, comme le montre la Figure 6, les personnes nommées par le ministre constituent seulement entre 25 % et 33 % des membres.
- Les organismes d'application sont des sociétés sans but lucratif mandatées par le Ministère et par la loi pour assurer la sécurité publique ou protéger les consommateurs. Chacun des conseils d'administration a établi son propre processus et ses propres critères de sélection des membres autres que ceux nommés par le ministre. En l'absence d'exigences législatives ou de directives du Ministère, chaque conseil a décidé que les représentants de l'industrie constitueraient la majorité de ses membres, et le Ministère n'a pas cherché à encourager un meilleur équilibre entre les représentants du gouvernement, des consommateurs, du public et de l'industrie. La domination actuelle de l'industrie pourrait influencer ou donner l'impression d'influencer les décisions des organismes d'application. Par exemple, Tarion, qui a pour mandat de protéger les acheteurs de logements neufs en Ontario, exige que la majorité des membres de son conseil d'administration (8 sur 15) soient nommés par l'Ontario Home Builders' Association (OHBA), qui défend les intérêts des constructeurs. Tarion permet aussi à un représentant de l'OHBA (généralement son président) d'observer toutes les réunions du conseil, ce qui est une pratique commerciale inhabituelle.
- Trois cadres supérieurs du Ministère, dont deux sont chargés de surveiller les organismes d'application, ont été nommés à des conseils d'administration. À titre de membres,

Figure 6 : Composition du conseil d'administration de certains organismes d'application, au 1er avril 2009

Source des données : Ministère des Services aux consommateurs

	OSIE	COCVA	COI	Tarion	CITO	CNTS*	Total
nombre total de membres du conseil	12	12	12	15	15	14	80
nombre de membres nommés par le ministre	3	3	3	5	4	4	22
pourcentage de membres nommés par le ministre	25	25	25	33	27	29	27

* En septembre 2009, la CNTS comptait porter à 6 le nombre de membres nommés par le ministre et réduire à 13 le nombre total de membres, ce qui ferait monter à 46 % le pourcentage de membres nommés par le ministre.

ils participent aux processus décisionnels du conseil et reçoivent des renseignements substantiels sur les activités des organismes d'application. En 2004, la Cour suprême du Canada a déclaré :

> « En vertu de l'obligation fiduciaire prévue par la loi, les administrateurs et les dirigeants doivent agir avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la société. Ils doivent respecter la confiance qui leur a été accordée et gérer les actifs qui leur sont confiés de manière à réaliser les objectifs de la société. Ils doivent éviter les conflits d'intérêts avec la société [...] Ils ne doivent pas profiter du poste qu'ils occupent pour tirer un avantage personnel. Ils doivent préserver la confidentialité des renseignements auxquels leurs fonctions leur donnent accès. Les administrateurs et les dirigeants doivent servir la société de manière désintéressée et avec loyauté et intégrité. »

Nous avons appris que le Ministère offrait une formation annuelle aux membres nommés par le ministre pour qu'ils évitent les conflits d'intérêts et accordent la plus haute importance à ses intérêts. Les personnes nommées par le ministre, y compris les employés du Ministère, doivent signer des ententes de confidentialité détaillées avec les organismes d'application. Il leur est donc interdit de discuter des délibérations du conseil avec le Ministère ou de partager avec lui toute information obtenue à titre de membres, sans l'autorisation expresse du conseil. Ceci risque de placer les membres qui représentent le Ministère dans une délicate situation de conflit d'intérêts.

Accès à l'information des organismes d'application

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP) s'applique aux ministères provinciaux de l'Ontario, à la plupart des organismes et commissions provinciales, aux collèges communautaires et universités, ainsi qu'aux réseaux locaux d'intégration des services de santé. La LAIPVP exige du gouvernement qu'il protège la confidentialité des renseignements personnels qui figurent dans ses documents, mais elle donne aussi aux particuliers le droit de demander à accéder à l'information détenue par le gouvernement, dont les documents généraux et ceux qui contiennent des renseignements personnels les concernant. Cependant, comme les organismes d'application ne sont pas assujettis à la LAIPVP, le public n'a pas droit d'accès à l'information qu'ils détiennent.

Nous avons remarqué que le Ministère n'avait pas non plus le droit d'accéder aux documents des organismes d'application et, comme il est indiqué dans la section qui précède, les membres du conseil d'administration nommés par le ministre ne peuvent pas informer le Ministère des activités des organismes d'application parce qu'ils ont signé des ententes de confidentialité. Les ententes administratives stipulent que tous les documents obtenus, créés ou mis à jour par les organismes d'application dans l'exercice des fonctions qui leur ont été déléguées leur appartiennent. Nous avons constaté que les ententes administratives révisées en 2005 spécifiaient des renseignements additionnels (comme les détails des objectifs opérationnels; les mesures de rendement en matière de conformité, d'efficience et d'efficacité; et les détails de nature financière) que les organismes d'application devraient inclure dans leurs plans d'activités et leurs rapports annuels. L'accès du Ministère à l'information reste toutefois limité, à moins que l'organisme d'application ne choisisse de partager cette information. Par exemple, le Ministère n'a pas l'habitude de demander ou de recevoir des renseignements sur :

- les délibérations des réunions du conseil d'administration et du comité consultatif;
- les programmes d'assurance de la qualité et les résultats des examens que l'organisme d'application fait faire sur ses programmes et principaux secteurs d'intervention, par

exemple en ce qui concerne les activités d'inspection et la qualité des données;

- les plans stratégiques pluriannuels qui définissent les priorités et activités à long terme de l'organisme d'application;
- les rapports présentés aux comités de vérification par les vérificateurs financiers de l'extérieur qui font état des préoccupations concernant les contrôles internes de nature financière ou opérationnelle et d'autres questions financières;
- les salaires et autres formes de rémunération des membres de la direction et du personnel;
- les politiques relatives au remboursement des dépenses de déplacement et autres des employés;
- le recours à des consultants et les coûts correspondants;
- les ressources en dotation dans des secteurs clés, comme les agents d'inspection et d'application des règlements, les représentants des centres d'appels et les cadres supérieurs.

Le Ministère doit disposer de renseignements pertinents en temps opportun pour s'assurer que les conseils d'administration des organismes d'application s'acquittent de façon adéquate de leurs responsabilités fiduciaires et établissent des mécanismes d'assurance de la qualité pour leurs systèmes et procédures afin de réduire les risques clés. Un examen des procès-verbaux des réunions des conseils, par exemple, révélerait les questions importantes portées à l'attention des conseils et les décisions prises pour répondre aux préoccupations. Le CITO surveillait la situation financière précaire d'un grand voyagiste depuis plusieurs mois lorsque l'entreprise a soudainement mis fin à ses opérations le 15 avril 2009, laissant ses clients en rade à l'étranger. Nous croyons comprendre que le Ministère était resté inconscient des risques financiers et des risques pour les consommateurs associés à l'exploitation continue de la société jusqu'à ce que son effondrement soit rendu public.

De même, le Ministère pourrait vérifier l'information sur les salaires et autres formes de rémunération versés aux membres de la direction et du personnel, sur l'utilisation et le coût des consultants, et sur les dépenses de déplacement et autres des employés pour s'assurer que les organismes d'application utilisent leurs revenus de façon appropriée en tant qu'organismes semi-publics.

Les ententes administratives conclues entre le Ministère et les organismes d'application ne contiennent aucune directive selon laquelle ceux-ci doivent utiliser leurs revenus avec prudence et dans le respect des principes d'économie et d'efficience. Le personnel du Ministère chargé de surveiller les organismes d'application avec qui nous nous sommes entretenus a indiqué qu'il n'avait pas le pouvoir d'obliger les organismes à faire une utilisation économique et efficace de leurs revenus. De fait, la LALSSC stipule que les sommes qu'un organisme d'application désigné perçoit « ne sont pas des deniers publics » et que l'organisme « peut les utiliser pour exercer des activités conformément à ses objets ou à d'autres fins raisonnablement reliées à ceux-ci ». Bien que les revenus n'appartiennent pas au Ministère, le fait que les revenus reçus par les organismes d'application sont octroyés par des lois provinciales devrait, à notre avis, permettre au Ministère de s'attendre à ce que ses ententes de responsabilisation obligent les organismes d'application à utiliser leurs ressources de façon à la fois efficace et économique et dans l'intérêt du public.

Les organismes d'application ne peuvent être vérifiés ni par les vérificateurs du Ministère ni par notre Bureau. Les ententes administratives conclues entre le Ministère et les organismes d'application permettent plutôt à ces derniers de faire faire un examen de leurs activités. Des examens ont notamment été réalisés sur la CNTS après l'explosion d'un dépôt de propane à Toronto en 2008 et sur le CITO après la fermeture soudaine d'un détaillant en voyages en avril 2009. Aussi utiles soient-ils pour faire face aux problèmes connus, ces examens ne devraient pas exclure l'établissement de programmes d'assurance de la qualité par les organismes d'application ni empêcher le Ministère d'obtenir des

données périodiques sur l'efficacité des programmes mis en place.

Information sur le rendement des organismes d'application communiquée au Ministère

Les ententes administratives conclues entre le Ministère et les organismes d'application responsabilisent ces derniers en les obligeant à rendre compte de leur rendement dans leurs plans d'activités et rapports annuels. Les données sur le rendement requises par le Ministère concernent notamment les activités de mise en conformité (comme le nombre d'inspections, d'enquêtes, de poursuites, d'ordonnances, de pénalités et d'accusations, et le montant des pénalités infligées); l'efficacité du traitement (comme les délais de règlement des plaintes et la durée des inspections); le nombre d'incidents graves; les résultats des sondages sur la satisfaction de la clientèle; et le nombre de plaintes portées contre des entreprises ou des particuliers membres et contre l'organisme d'application même.

Nous avons examiné les exigences en matière de rapports imposées aux organismes d'application par le Ministère et noté d'importantes améliorations depuis notre vérification de 2003. En général, le Ministère recevait des renseignements plus pertinents et plus utiles tous les trois mois, et les organismes d'application devaient justifier les écarts importants par rapport aux périodes antérieures. Nous avons toutefois remarqué que les exigences du Ministère concernant les données à fournir sur le rendement n'étaient pas les mêmes pour tous les organismes. Par exemple, les ententes administratives avec le COCVA, le COI, le CITO et l'OSIE contiennent des lignes directrices détaillées sur les données à inclure dans les rapports sur le rendement, alors que les ententes conclues avec la CNTS et Tarion renferment très peu de détails à ce sujet. La Figure 7 résume les différences entre les données que les six organismes d'application examinés doivent fournir.

Par ailleurs, aucune des ententes n'exigeait des organismes d'application qu'ils comparent leurs mesures de rendement à celles d'autres administrations et aux normes reconnues par l'industrie. L'OSIE a notamment comparé le taux de mortalité par électrocution chez les travailleurs en électricité de l'Ontario à celui de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et du Québec. Nous avons remarqué, par exemple, que le Homeowner Protection Office de la Colombie-Britannique publiait des renseignements que l'Ontario devrait aussi songer à divulguer, comme les activités éducatives, le degré de sensibilisation des propriétaires aux lois sur la protection du consommateur, et le pourcentage de réclamations au titre de la garantie résidentielle réglées par un constructeur ou par le fournisseur de garanties du Homeowner Protection Office.

RECOMMANDATION 8

Pour mieux protéger les consommateurs et le public, le Ministère doit renforcer son rôle de surveillance et ses ententes de responsabilisation avec les organismes d'application désignés (les organismes d'application) :

- en concluant avec chaque organisme d'application une entente de responsabilisation détaillée précisant les exigences financières et opérationnelles qui protégerait l'intérêt du public;
- en encourageant un équilibre plus approprié et plus juste entre les membres des conseils d'administration qui représentent les gouvernements, les consommateurs, le public et l'industrie;
- en s'assurant qu'il possède les pouvoirs voulus pour accéder aux données des organismes d'application, par exemple sur les programmes d'assurance de la qualité et l'utilisation des ressources financières, qui lui permettraient de faire une évaluation approfondie de leur rendement financier et opérationnel et, si ses pouvoirs à cet égard sont mis en doute ou limités, en demandant les modifications

Figure 7 : Différences entre les données sur le rendement que certains organismes d'application sont tenus d'inclure dans leurs rapports au Ministère, au 31 mars 2009*

Source des données : Ministère des Services aux consommateurs

Données sur le rendement requises par le Ministère	OSIE	COCVA	COI	Tarion	CITO	CNTS
délais moyens de traitement des demandes d'indemnisation ou des réclamations au titre de la garantie						
objectifs établis pour le traitement des demandes d'indemnisation ou de garantie						
types d'inspections effectuées (p. ex. à la suite d'une plainte, aléatoire ou ciblée)						
résultats des inspections (p. ex. nombre d'inspections qui ont permis de repérer des lacunes)						
nombre d'enquêtes						
amendes disciplinaires infligées à des entreprises enregistrées						
principaux types de plaintes déposées contre des entreprises						
délais de traitement des plaintes et objectifs établis						
mesures prises en réponse aux plaintes (p. ex. aucune intervention requise, avertissement par écrit, etc.)						
nombre de plaintes déposées contre l'organisme d'application même						

* Seuls les renseignements qui ne sont pas demandés à tous les organismes d'application sont inclus dans la liste.

- l'organisme d'application devait fournir l'information au Ministère à intervalles périodiques
- l'organisme d'application n'était pas tenu de fournir l'information au Ministère
- s. o. parce que l'organisme d'application ne maintient pas de fonds d'indemnisation
- s. o. parce que toutes les inspections font suite à des réclamations
- s. o. parce que l'organisme d'application n'inflige pas d'amendes aux entreprises enregistrées

législatives nécessaires pour accéder à tous les renseignements utiles;

- en obligeant les organismes d'application à uniformiser leurs données sur le rendement et à comparer leur rendement à celui d'organismes semblables dans d'autres administrations.

Le modèle des organismes d'application établit un cadre où le Ministère conserve la responsabilité globale des lois et règlements pertinents, tandis que les organismes d'application assument les fonctions de réglementation quotidiennes, dont la gérance financière.

Le Ministère reconnaît l'importance de conclure une entente de responsabilisation détaillée avec chaque organisme d'application afin de se doter des outils nécessaires pour assurer une surveillance efficace.

En 2009, le Ministère a entrepris un examen indépendant du modèle des organismes d'application. L'examen concluait que le modèle servait bien l'intérêt public mais mentionnait des points à améliorer.

Dans le cadre du plan de mise en oeuvre des recommandations de l'examen, le Ministère renégociera ses ententes de responsabilisation avec chacun des organismes d'application. Il est en train de réfléchir aux dispositions de surveillance à inclure dans les ententes de responsabilisation révisées afin de mieux protéger l'intérêt public, dont un protocole précisant les renseignements à divulguer.

Le Ministère et les organismes d'application travailleront ensemble à un examen de la gouvernance à l'échelle du système. Ils se pencheront notamment sur la composition des conseils d'administration afin de déterminer si elle est juste et équilibrée et sur les pratiques exemplaires en matière de gouvernance.

Cela fait plusieurs années que le Ministère s'emploie avec les organismes d'application à améliorer les rapports sur les mesures de rendement que les organismes présentent au Ministère et, comme le vérificateur l'a fait remarquer, il a réussi à le faire. Dans le cadre de l'examen des ententes de responsabilisation conclues avec les organismes d'application, le Ministère et les organismes d'application détermineront ensemble les autres renseignements et mesures de rendement clés à inclure dans les rapports. Cet examen inclura une comparaison entre les administrations.

MESURES DE RENDEMENT DU MINISTÈRE

Les principales activités du Ministère consistent à recommander des modifications susceptibles de renforcer les lois sur la protection du consommateur; à diffuser des renseignements afin de sensibiliser et d'aviser les consommateurs; à informer les consommateurs sur l'utilisation de modes de règlement extrajudiciaire des différends; à agir en tant que médiateur pour régler les plaintes écrites entre les consommateurs et les entreprises; et à assurer la conformité aux lois sur la protection du consommateur. L'autre grande fonction du Ministère est d'exercer une surveillance efficace des huit organismes d'application. Le Ministère n'est pas tenu de publier un rapport annuel, mais son plan annuel axé sur les résultats est affiché sur son site Web. Ce plan décrit les programmes de protection du consommateur et leurs principaux objectifs, priorités et activités; les mesures de rendement que le Ministère a établies pour les programmes; et les réalisations. Aucune autre mesure de rendement n'est rendue publique, sauf l'information figurant sur le site Web du Ministère au sujet des poursuites engagées avec succès.

Le Ministère a inclus quatre mesures du rendement dans son plan axé sur les résultats de 2009-2010. Une mesure concernait la satisfaction des consommateurs quant à la façon dont le Ministère avait réglé leurs plaintes et demandes de renseignements téléphoniques; les trois autres mesures du rendement se rapportaient aux processus ministériels de surveillance des organismes d'application. Étant donné les nombreuses activités clés requises par le mandat du Ministère, nous avons conclu qu'il fallait élargir les mesures de rendement déclarées pour que les législateurs et le public puissent évaluer le rendement du Ministère et le tenir responsable de l'exécution de son mandat.

Pour compléter ces quatre mesures publiques, le Ministère a introduit à l'interne ce qu'il appelle un tableau de bord équilibré, lequel prévoit des rapports trimestriels sur une série de mesures du rendement. Ces mesures comprennent les délais d'enregistrement et de délivrance des permis; le pourcentage de propriétaires de cimetière qui présentent les rapports annuels exigés; le nombre de jours requis pour régler les plaintes; les heures d'inspection; le nombre d'enquêtes et de poursuites; les remboursements aux consommateurs et la valeur des contrats annulés ou résiliés; le montant des amendes et des ordonnances de restitution imposées par les tribunaux; la durée des peines d'emprisonnement; et le nombre d'activités éducatives prévues. Ces mesures de rendement additionnelles n'ont toutefois pas été rendues publiques.

Dans notre vérification de 2003, nous faisions remarquer que le Ministère devait améliorer le sondage sur la satisfaction des clients à l'égard de son traitement des plaintes et demandes de renseignements téléphoniques pour que les résultats soient significatifs et déterminés de façon indépendante. Nous avons également remarqué qu'il n'y avait pas eu de sondage sur les plaintes écrites. Or, un tel sondage constituerait un indicateur important, et peut-être même plus objectif, de la capacité du Ministère à répondre aux préoccupations des consommateurs. À ce sujet, le Ministère nous a informés qu'il avait réussi à régler 11 % des plaintes écrites par médiation, qu'il en avait renvoyé 7 % à sa direction des enquêtes et environ 24 % à un autre organisme et que, dans le reste des cas (58 %), il avait fourni des renseignements ou des conseils ou n'avait pas eu à intervenir. Durant la présente vérification, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas réglé ces problèmes de façon satisfaisante. Par exemple, le membre du personnel qui répond à la plainte ou demande de renseignements téléphonique est le même qui demande à son interlocuteur à la fin de l'appel s'il est satisfait du service obtenu, ce qui risque d'influencer la réponse du consommateur et le résultat consigné par l'employé. Le Ministère avait indiqué en 2003 que, pour répondre à cette préoccupation, il comptait faire faire l'enquête sur la satisfaction des clients par une entreprise indépendante. Or, une seule enquête indépendante a été réalisée depuis (en 2003). Les plaintes écrites, quant à elles, n'ont donné lieu à aucune enquête, que ce soit par le personnel du Ministère ou par une entreprise indépendante.

Dans le passé, le Ministère interrogeait seulement les consommateurs qui avaient présenté une plainte ou une demande de renseignements, plutôt que le public dans son ensemble. À notre avis, le genre d'information recueillie par l'enquête que nous avons fait faire par une entreprise indépendante afin de déterminer si les membres du public connaissent les programmes existants de protection du consommateur et dans quelle mesure ils y ont recours aiderait le Ministère à prévoir ses activités éducatives et à mesurer les résultats de ses efforts à cet égard.

Nous avons également remarqué que les programmes de protection du consommateur du Québec et de la Colombie-Britannique rendaient public un plus large éventail d'objectifs et de mesures du rendement. Ces mesures comprennent le nombre d'inspections et d'enquêtes effectuées, le nombre de dossiers de médiation, le montant des ordonnances de restitution, et le nombre de permis délivrés. Alberta Consumer Protection rend également compte de plusieurs mesures de satisfaction de la clientèle dans le rapport annuel de Service Alberta.

Bien que le Ministère ne publie que des renseignements limités sur la mesure dans laquelle il s'acquitte de son mandat, il a réussi à obliger les huit organismes d'application surveillés à présenter des rapports plus détaillés.

RECOMMANDATION 9

Pour mieux rendre compte de la mesure dans laquelle il s'acquitte de son mandat de protection du consommateur, le Ministère doit :

- publier les objectifs et mesures de rendement applicables à toutes ses activités clés;
- à intervalles périodiques, par exemple tous les deux ou trois ans, faire faire des enquêtes indépendantes afin de savoir si les consommateurs sont satisfaits de la façon dont il traite les plaintes présentées par téléphone ou par écrit.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que des mesures et objectifs de rendement appropriés devraient être rendus publics conformément aux exigences de la nouvelle directive à l'intention de la fonction publique de l'Ontario, et il s'est engagé à publier un plus grand nombre de mesures du rendement à compter de janvier 2010.

Le Ministère établira des processus pour évaluer de façon objective les niveaux de satisfaction de la clientèle en ce qui concerne le traitement des plaintes, téléphoniques ou écrites, par la Direction de la protection du consommateur.

Ministère de l'Éducation

Office de la qualité et de la responsabilité en éducation

Contexte

L'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) a été constitué en organisme de la Couronne par le gouvernement de l'Ontario en 1996 en réponse aux recommandations de sa Commission royale sur l'éducation de 1995. La Commission avait conclu qu'il fallait mettre au point des tests à l'échelle du système pour vérifier les progrès des élèves à certaines étapes critiques du processus d'apprentissage et garantir à la population que tous les élèves sont évalués selon les mêmes critères. Le gouvernement voulait aussi répondre à la demande du public, qui exigeait des renseignements plus clairs sur le rendement des élèves des écoles publiques de l'Ontario ainsi qu'une plus grande responsabilisation à cet égard.

L'OQRE a pour mandat de mettre au point, d'administrer et de noter des tests provinciaux permettant d'évaluer le rendement des élèves, puis de rendre compte des résultats. Ces résultats sont censés produire des données de qualité fiables et objectives que le ministère de l'Éducation (le Ministère) et les 72 conseils scolaires de la province pourront utiliser pour planifier les améliorations à apporter à l'enseignement. L'OQRE doit aussi gérer la participation de la province à l'évaluation nationale et internationale des élèves et en rendre compte.

Chaque année, l'OQRE évalue les élèves de toutes les écoles publiques de l'Ontario qui sont en 3e, 6e, 9e et 10e années. Les élèves de 3e et 6e années passent des tests de lecture, d'écriture et de mathématiques, tandis que ceux de 9e année sont évalués seulement en mathématiques. Pour obtenir leur diplôme d'études secondaires, tous les élèves, y compris ceux des écoles privées, doivent réussir le Test provincial de compétences linguistiques (TPCL), qui est généralement administré en 10e année.

L'OQRE formule les questions d'examen en se fondant sur les attentes établies dans le curriculum du Ministère. Les questions sont censées donner une idée objective du rendement des élèves. Les tests doivent posséder le même degré de difficulté d'une année à l'autre pour permettre une comparaison temporelle des résultats.

L'OQRE fournit des lignes directrices précises que les conseils scolaires, la direction des écoles et les enseignants doivent suivre dans l'administration des tests aux élèves. Il supervise ensuite la notation des tests, généralement effectuée par des enseignants des niveaux élémentaire et secondaire. L'OQRE doit rendre compte des résultats au public et recommander au Ministère des moyens d'améliorer la qualité ou l'efficacité de l'enseignement élémentaire et secondaire en Ontario.

Le processus d'évaluation est une entreprise vaste et complexe, car l'OQRE doit préparer chaque année

cinq évaluations différentes en français et en anglais, puis imprimer, livrer, administrer, ramasser et noter près de 600 000 tests dans environ 4 300 écoles et rendre compte des résultats. Chaque étape du processus, depuis la préparation des questions jusqu'à la rédaction des rapports publics, exige un certain nombre de procédures et de contrôles pour que les résultats reflètent bien la capacité de chaque élève.

L'OQRE emploie environ 140 employés permanents secondés par des employés détachés et temporaires, dont le nombre peut atteindre 1 700, en période d'examen. Il compte aussi sur des experts professionnels et techniques pour l'aider à élaborer et à administrer les tests. L'OQRE s'est aussi doté d'un groupe de spécialistes en psychométrie (science qui a pour objet de mesurer la capacité intellectuelle), composé d'universitaires de toute l'Amérique du Nord, pour qu'il commente ses processus d'évaluation. Les dépenses de l'OQRE, qui s'élevaient à 31,7 millions de dollars en 2008-2009, sont entièrement financées par le Ministère.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification avait pour objectif de déterminer si l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation avait mis en place les systèmes, processus et procédures nécessaires pour s'assurer que :

- les résultats des évaluations sont comparables d'une année à l'autre et reflètent avec précision le rendement des élèves par rapport au curriculum de l'Ontario;
- les exigences législatives et stratégiques sont respectées;
- les biens et services sont acquis et les programmes sont exécutés dans le respect des principes d'économie et d'efficience.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons fait des recherches sur les pratiques d'évaluation des élèves dans d'autres administrations, examiné et analysé les directives, politiques et procédures administratives de l'OQRE, et interviewé des membres du conseil d'administration et des employés de l'Office, dont deux experts en psychométrie. Nous avons également parlé à des membres du personnel de quatre conseils scolaires : Peel District, Halton District, Hastings and Prince Edward District, et Peterborough Victoria Northumberland and Clarington Catholic District, ainsi qu'à des intervenants tels que des employés de la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'élémentaire de l'Ontario, de l'Association des enseignantes et des enseignants catholiques anglo-ontariens, et du Conseil ontarien des directrices et directeurs de l'éducation.

Notre vérification incluait également un examen des activités de la Direction des services de vérification interne du Ministère, dont ses récents rapports de vérification. Nous nous sommes fiés à son travail dans certains domaines, afin de réduire la portée de notre vérification.

Résumé

Nous avons constaté que l'OQRE avait mis en place les procédures et contrôles nécessaires pour s'assurer que ses tests reflètent avec précision les attentes établies dans le curriculum du Ministère. Nous avons également conclu que l'OQRE, pour s'assurer que le niveau de difficulté des tests était comparable d'une année à l'autre, imposait de rigoureux critères pour l'élaboration et la mise à l'essai des questions, que le contenu des tests avait fait l'objet d'un examen approfondi, et que les questions d'examen avaient été révisées plusieurs fois avant d'être incluses dans une évaluation.

Les intervenants, dont les membres de la direction et du personnel enseignant des écoles, convenaient du fait que les tests donnaient une image généralement fidèle du rendement des élèves par rapport aux attentes du curriculum. Nous étions toutefois d'avis qu'on pourrait renforcer la

surveillance de l'administration des tests en faisant en sorte que tous les conseils scolaires et toutes les écoles soient visités en période d'examen au fil du temps et que les changements interannuels importants dans les résultats obtenus par les conseils scolaires et les écoles fassent l'objet d'une enquête approfondie.

En ce qui concerne le processus d'évaluation et de déclaration des résultats, nous avons relevé les points à améliorer et pris note de ce qui suit :

- L'OQRE a adopté certaines mesures d'assurance de la qualité afin de crédibiliser ses processus et procédures. Ces mesures lui permettent de s'assurer que les questions posées aux élèves sont adaptées à l'année scolaire et conformes aux attentes établies dans le curriculum du Ministère, et que le niveau de difficulté des tests reste constant d'une année à l'autre.
- Pour aider à surveiller l'administration de ses tests, l'OQRE demande à un entrepreneur de l'extérieur de visiter des écoles choisies afin d'examiner la préparation des tests, d'assurer la sécurité des cahiers d'examen, d'observer l'administration des tests et d'appliquer d'autres procédures d'assurance de la qualité. Dans l'ensemble, l'entrepreneur a trouvé un degré élevé de conformité aux procédures d'administration de l'OQRE. Les conseils scolaires ont tous été visités à l'occasion d'une ou de plusieurs évaluations, mais il faut améliorer le processus de sélection des écoles pour réduire le risque de tricherie et de non-conformité aux procédures administratives. Par exemple, l'entrepreneur n'avait pas visité 10 des 72 conseils scolaires de la province au cours des cinq dernières années pour évaluer l'administration du Test provincial de compétences linguistiques (TPCL). Il visitait toutefois un certain nombre d'écoles privées, dont les élèves doivent passer le TPCL, où le nombre d'élèves testés pouvait ne pas dépasser cinq.
- Tous les élèves sont censés passer les tests de l'OQRE, mais la direction des écoles peut accorder des exemptions, par exemple aux élèves ayant des besoins particuliers et à ceux dont l'anglais est la langue seconde. Les rapports publics sur les résultats globaux des tests de l'OQRE englobent les élèves exemptés, mais ceux-ci sont comptés comme n'ayant pas atteint la norme provinciale dans les notes d'évaluation. En conséquence, les écoles où le nombre d'élèves exemptés est disproportionnellement élevé recevraient des notes globales plus faibles que les écoles comparables comptant beaucoup moins d'élèves exemptés. Les membres du personnel enseignant et de la direction que nous avons interrogés étaient presque unanimes à dire que cette politique était injuste et qu'elle risquait de fausser sensiblement les résultats déclarés par l'OQRE.
- L'OQRE embauche et forme jusqu'à 1 700 évaluateurs pour noter les examens et il doit veiller à ce que l'évaluation soit uniforme. Les examens-contrôles de validité, qui sont notés par un groupe d'experts, sont généralement impossibles à distinguer des examens ordinaires et sont dissimulés parmi eux. L'OQRE surveille les notes attribuées à ces examens-contrôles par les évaluateurs afin de déterminer s'il y a lieu de refaire la formation. L'OQRE s'est fixé un certain nombre d'objectifs. Un de ces objectifs, qu'il réussit toujours à atteindre, est de faire en sorte que la note attribuée à 95 % des examens-contrôles ne s'écarte pas de plus d'un niveau de celle accordée par le groupe d'experts. Pour certaines questions cependant, l'OQRE n'atteint pas toujours un de ses autres objectifs : faire en sorte que la note attribuée à 70 % des examens-contrôles soit identique à celle déterminée par le groupe d'experts. Il s'est toutefois rapproché de cet objectif au cours des dernières années.
- Aux niveaux inférieurs (3e et 6e années), les interventions de l'enseignant ou de la direction (comme l'assistance aux élèves) constituent le principal risque pour l'intégrité des résultats. À l'école secondaire (9e année

et TPCL), le risque passe de la direction des écoles ou des enseignants aux élèves, qui sont plus susceptibles de tricher, par collusion ou autrement. Cependant, l'OQRE utilise essentiellement les mêmes processus d'assurance de la qualité pour toutes les évaluations, au lieu d'adopter une approche variée qui tient compte des risques associés à chaque évaluation.

- En plus d'examiner les anomalies au niveau de l'élève, l'OQRE fait un examen informel des résultats au niveau de l'école et du conseil scolaire. Une analyse et un suivi formels pourraient toutefois s'avérer nécessaires pour évaluer la fiabilité des résultats. Par exemple, nous avons remarqué que, dans certaines écoles, les résultats de l'OQRE pouvaient varier dans une proportion allant jusqu'à 50 % d'une année à l'autre, mais l'Office ne faisait pas un suivi systématique de ces cas afin de savoir pourquoi.
- Pour aider à motiver les élèves qui n'arrivent pas à atteindre la norme provinciale en mathématiques appliquées, les écoles peuvent intégrer les évaluations de l'OQRE aux notes du bulletin scolaire pour les mathématiques de 9e année. Nous avons toutefois constaté que cela ne se faisait pas de façon uniforme à travers la province, les résultats obtenus aux tests de l'OQRE pouvant représenter entre 0 % et 15 % de la note finale de l'élève.
- L'OQRE présente des rapports annuels sur les résultats des tests administrés aux élèves et des questionnaires sur ses activités distribués aux élèves, aux enseignants et aux directeurs d'école. Or, les membres sondés du personnel scolaire étaient d'avis que les questionnaires ne leur permettaient pas de suggérer des moyens d'améliorer le processus d'évaluation. Ils convenaient généralement du fait que l'OQRE devrait s'efforcer davantage d'expliquer le processus d'évaluation aux parents et autres intervenants et de leur montrer comment ce processus peut aider à améliorer l'apprentissage.
- Les dépenses principales de l'OQRE se rapportent à l'administration des tests aux élèves, comme les coûts engagés pour assurer la dotation et le recrutement des évaluateurs temporaires ainsi que l'impression, l'entreposage et la distribution des tests. Nous avons constaté que l'OQRE avait mis au point un processus budgétaire efficace pour contrôler les coûts et qu'il avait réduit ses dépenses annuelles de plus de 20 % en cinq ans tout en offrant essentiellement le même service. L'OQRE doit suivre les directives du Conseil de gestion du gouvernement dans l'acquisition des biens et services, et nous avons constaté qu'il se conformait au processus d'appel d'offres et que les documents et approbations nécessaires étaient versés au dossier. Pour sa part, l'équipe des services de vérification du Ministère a conclu que les procédures de l'OQRE pour le remboursement des frais de déplacement fonctionnaient généralement de façon efficace.

L'OQRE joue un rôle important dans le système d'éducation de l'Ontario. Il fait une évaluation indépendante du rendement des élèves à des moments précis de leur apprentissage, ce qui donne une idée de la qualité et de la responsabilité des écoles publiques et fournit des renseignements importants pour l'amélioration des élèves, des écoles et du système dans son ensemble.

Nous sommes heureux d'apprendre que la vérification du vérificateur général témoigne de la rigueur des pratiques et processus d'évaluation qui sous-tendent le travail de l'OQRE. La vérification confirme que les tests reflètent bien les attentes établies dans le curriculum du ministère de l'Éducation, que leur niveau de difficulté est comparable d'une année à l'autre, et que les processus d'administration et de notation permettent de s'assurer que les résultats sont

valables et uniformes et qu'ils indiquent bien le rendement des élèves. Nous sommes aussi heureux d'entendre que, de l'avis des intervenants, les tests reflètent les attentes établies dans le curriculum de l'Ontario.

L'OQRE est fier du fait que le rapport confirme la solidité de ses pratiques financières et reconnaît que nous avons réussi à réduire les dépenses annuelles de plus de 20 % en cinq ans tout en offrant essentiellement le même service. Étant donné notre souci d'amélioration constante, nous accueillons favorablement les recommandations du vérificateur général et nous examinerons chacune d'elles de près afin de renforcer davantage le programme d'évaluation. Nous tâcherons particulièrement de mieux expliquer et promouvoir le programme d'évaluation auprès des parents et du grand public.

Figure 1 : Tests de l'OQRE – 2008-2009
Source des données : OQRE

	Nombre d'élèves
3e année – lecture, écriture, mathématiques	
Anglophones	125 500
Francophones	6 500
6e année – lecture, écriture, mathématiques	
Anglophones	136 100
Francophones	6 300
9e année – mathématiques théoriques	
Anglophones	101 000
Francophones	4 000
9e année – mathématiques appliquées	
Anglophones	48 500
Francophones	1 500
10e année – TPCL	
Anglophones	142 400
Francophones	5 500

Constatations détaillées de la vérification

VUE D'ENSEMBLE DES TESTS DE L'OQRE

L'OQRE administre environ 600 000 tests chaque année depuis 2000-2001. La Figure 1 montre la ventilation des tests pour l'année scolaire 2008-2009. Les tests de 3e année ont commencé en 1997 et ceux de 6e année, en 1999. Les tests de mathématiques de 9e année, quant à eux, remontent à 2001. En octobre 2000, l'OQRE a administré le premier Test provincial de compétences linguistiques, que les élèves doivent réussir pour obtenir leur diplôme d'études secondaires. Les versions anglaise et française des tests ont le même nombre et le même type de questions, mais reflètent les différences dans le curriculum selon la langue d'enseignement.

À l'exception du TPCL, que l'élève réussit ou échoue, les tests sont notés sur une échelle de quatre points où quatre est la note la plus élevée et correspond à peu près à un « A ». L'objectif global du Ministère est de faire en sorte que 75 % des élèves âgés de 12 ans obtiennent au moins le niveau 3, équivalent à une note moyenne de B, aux tests administrés par l'OQRE à l'échelle de la province en lecture, écriture et mathématiques.

Les résultats de tous les tests administrés dans la province depuis 1999-2000 sont illustrés aux Figures 2, 3 et 4.

PRÉPARATION ET ADMINISTRATION DES TESTS

Développement des questions d'évaluation

Comme il est indiqué plus haut, l'OQRE prépare chaque année des tests séparés en lecture, écriture et mathématiques pour les élèves de 3e et 6e années, ainsi que des tests de mathématiques en 9e année et de compétences linguistiques en 10e année (TPCL). Ces tests sont censés permettre une évaluation exacte et fiable du rendement des élèves, être conformes au curriculum de l'Ontario dans chaque

et TPCL), le risque passe de la direction des écoles ou des enseignants aux élèves, qui sont plus susceptibles de tricher, par collusion ou autrement. Cependant, l'OQRE utilise essentiellement les mêmes processus d'assurance de la qualite pour toutes les évaluations, au lieu d'adopter une approche variée qui tient compte des risques associés à chaque évaluation.

- En plus d'examiner les anomalies au niveau de l'élève, l'OQRE fait un examen informel des résultats au niveau de l'école et du conseil scolaire. Une analyse et un suivi formels pourraient toutefois s'avérer nécessaires pour évaluer la fiabilité des résultats. Par exemple, nous avons remarqué que, dans certaines écoles, les résultats de l'OQRE pouvaient varier dans une proportion allant jusqu'à 50 % d'une année à l'autre, mais l'Office ne faisait pas un suivi systématique de ces cas afin de savoir pourquoi.
- Pour aider à motiver les élèves qui n'arrivent pas à atteindre la norme provinciale en mathématiques appliquées, les écoles peuvent intégrer les évaluations de l'OQRE aux notes du bulletin scolaire pour les mathématiques de 9e année. Nous avons toutefois constaté que cela ne se faisait pas de façon uniforme à travers la province, les résultats obtenus aux tests de l'OQRE pouvant représenter entre 0 % et 15 % de la note finale de l'élève.
- L'OQRE présente des rapports annuels sur les résultats des tests administrés aux élèves et des questionnaires sur ses activités distribués aux élèves, aux enseignants et aux directeurs d'école. Or, les membres sondés du personnel scolaire étaient d'avis que les questionnaires ne leur permettaient pas de suggérer des moyens d'améliorer le processus d'évaluation. Ils convenaient généralement du fait que l'OQRE devrait s'efforcer davantage d'expliquer le processus d'évaluation aux parents et autres intervenants et de leur montrer comment ce processus peut aider à améliorer l'apprentissage.
- Les dépenses principales de l'OQRE se rapportent à l'administration des tests aux élèves, comme les coûts engagés pour assurer la dotation et le recrutement des évaluateurs temporaires ainsi que l'impression, l'entreposage et la distribution des tests. Nous avons constaté que l'OQRE avait mis au point un processus budgétaire efficace pour contrôler les coûts et qu'il avait réduit ses dépenses annuelles de plus de 20 % en cinq ans tout en offrant essentiellement le même service. L'OQRE doit suivre les directives du Conseil de gestion du gouvernement dans l'acquisition des biens et services, et nous avons constaté qu'il se conformait au processus d'appel d'offres et que les documents et approbations nécessaires étaient versés au dossier. Pour sa part, l'équipe des services de vérification du Ministère a conclu que les procédures de l'OQRE pour le remboursement des frais de déplacement fonctionnaient généralement de façon efficace.

RÉPONSE GLOBALE DE L'OQRE

L'OQRE joue un rôle important dans le système d'éducation de l'Ontario. Il fait une évaluation indépendante du rendement des élèves à des moments précis de leur apprentissage, ce qui donne une idée de la qualité et de la responsabilité des écoles publiques et fournit des renseignements importants pour l'amélioration des élèves, des écoles et du système dans son ensemble.

Nous sommes heureux d'apprendre que la vérification du vérificateur général témoigne de la rigueur des pratiques et processus d'évaluation qui sous-tendent le travail de l'OQRE. La vérification confirme que les tests reflètent bien les attentes établies dans le curriculum du ministère de l'Éducation, que leur niveau de difficulté est comparable d'une année à l'autre, et que les processus d'administration et de notation permettent de s'assurer que les résultats sont

valables et uniformes et qu'ils indiquent bien le rendement des élèves. Nous sommes aussi heureux d'entendre que, de l'avis des intervenants, les tests reflètent les attentes établies dans le curriculum de l'Ontario.

L'OQRE est fier du fait que le rapport confirme la solidité de ses pratiques financières et reconnaît que nous avons réussi à réduire les dépenses annuelles de plus de 20 % en cinq ans tout en offrant essentiellement le même service. Étant donné notre souci d'amélioration constante, nous accueillons favorablement les recommandations du vérificateur général et nous examinerons chacune d'elles de près afin de renforcer davantage le programme d'évaluation. Nous tâcherons particulièrement de mieux expliquer et promouvoir le programme d'évaluation auprès des parents et du grand public.

Figure 1 : Tests de l'OQRE – 2008-2009
Source des données : OQRE

	Nombre d'élèves
3e année – lecture, écriture, mathématiques	
Anglophones	125 500
Francophones	6 500
6e année – lecture, écriture, mathématiques	
Anglophones	136 100
Francophones	6 300
9e année – mathématiques théoriques	
Anglophones	101 000
Francophones	4 000
9e année – mathématiques appliquées	
Anglophones	48 500
Francophones	1 500
10e année – TPCL	
Anglophones	142 400
Francophones	5 500
Nombre total de tests administrés par l'OQRE	**577 300**

Constatations détaillées de la vérification

VUE D'ENSEMBLE DES TESTS DE L'OQRE

L'OQRE administre environ 600 000 tests chaque année depuis 2000-2001. La Figure 1 montre la ventilation des tests pour l'année scolaire 2008-2009. Les tests de 3e année ont commencé en 1997 et ceux de 6e année, en 1999. Les tests de mathématiques de 9e année, quant à eux, remontent à 2001. En octobre 2000, l'OQRE a administré le premier Test provincial de compétences linguistiques, que les élèves doivent réussir pour obtenir leur diplôme d'études secondaires. Les versions anglaise et française des tests ont le même nombre et le même type de questions, mais reflètent les différences dans le curriculum selon la langue d'enseignement.

À l'exception du TPCL, que l'élève réussit ou échoue, les tests sont notés sur une échelle de quatre points où quatre est la note la plus élevée et correspond à peu près à un « A ». L'objectif global du Ministère est de faire en sorte que 75 % des élèves âgés de 12 ans obtiennent au moins le niveau 3, équivalent à une note moyenne de B, aux tests administrés par l'OQRE à l'échelle de la province en lecture, écriture et mathématiques.

Les résultats de tous les tests administrés dans la province depuis 1999-2000 sont illustrés aux Figures 2, 3 et 4.

PRÉPARATION ET ADMINISTRATION DES TESTS

Développement des questions d'évaluation

Comme il est indiqué plus haut, l'OQRE prépare chaque année des tests séparés en lecture, écriture et mathématiques pour les élèves de 3e et 6e années, ainsi que des tests de mathématiques en 9e année et de compétences linguistiques en 10e année (TPCL). Ces tests sont censés permettre une évaluation exacte et fiable du rendement des élèves, être conformes au curriculum de l'Ontario dans chaque

Figure 2 : 3e et 6e années – Pourcentage d'élèves atteignant la norme provinciale (niveaux 3 et 4) – 1999-2000–2008-2009

Source des données : OQRE

	3e année						6e année					
	Anglophones			Francophones			Anglophones			Francophones		
Année scolaire	Lecture	Écriture	Math	Lecture	Écriture	Math	Lecture	Écriture	Math	Lecture	Écriture	Math
1999-2000	49	52	57	45	50	41	50	48	51	58	58	57
2000-2001	49	52	61	41	51	40	55	53	54	54	57	60
2001-2002	50	55	58	44	55	47	55	53	54	58	61	63
2002-2003	50	55	57	47	58	47	56	54	53	58	63	66
2003-2004	54	58	64	49	63	55	58	54	57	63	68	70
2004-2005	59	61	66	49	68	57	63	59	60	67	70	74
2005-2006	62	64	68	56	72	59	64	61	61	68	73	76
2006-2007	62	64	69	54	73	61	64	61	59	68	74	76
2007-2008	61	66	68	60	74	62	66	67	61	75	80	78
2008-2009	61	68	70	66	76	66	69	67	63	77	79	80

Figure 3 : 9e année, mathématiques – Pourcentage d'élèves atteignant la norme provinciale (niveaux 3 et 4) – 2000-2001–2008-2009

Source des données : OQRE

	Anglophones		Francophones	
Année scolaire	Théoriques	Appliquées	Théoriques	Appliquées
2000-2001	49	13	45	10
2001-2002	64	21	65	22
2002-2003	66	21	66	20
2003-2004	68	26	68	27
2004-2005	68	27	69	24
2005-2006	71	35	70	32
2006-2007	71	35	70	33
2007-2008	75	34	67	34
2008-2009	77	38	68	40

Figure 4 : 10e année – Pourcentage d'élèves ayant réussi le Test provincial de compétences linguistiques – 2000-2001–2008-2009

Source des données : OQRE

Année scolaire	Anglophones	Francophones
2000-2001	68	54
2001-2002	75	67
2002-2003	72	79
2003-2004	77	78
2004-2005	82	80
2005-2006	84	81
2006-2007	84	83
2007-2008	84	83
2008-2009	85	84

discipline, et présenter le même niveau de difficulté d'une année à l'autre.

L'OQRE doit également préparer chaque année un cadre posant les bases de chaque test. Ce cadre sert à préparer un plan d'évaluation plus détaillé qui, à son tour, sert à formuler des questions à choix multiple ou à réponse ouverte. La cohérence du cadre et du plan d'évaluation au fil des ans permet de s'assurer que le nombre et le type de questions, la couverture du curriculum de l'Ontario et le niveau de difficulté sont comparables d'une année à l'autre.

L'OQRE recrute et forme des éducateurs possédant une expertise en littératie et en mathématiques pour qu'ils appliquent les plans d'évaluation à titre de membres des comités qui rédigent les questions d'examen. L'OQRE fournit son guide des spécifications de développement aux membres des comités pour les aider à rédiger les questions des futurs tests de l'OQRE.

Figure 2 : 3e et 6e années – Pourcentage d'élèves atteignant la norme provinciale (niveaux 3 et 4) – 1999-2000–2008-2009

Source des données : OQRE

	3e année			6e année								
Année scolaire	Lecture	Écriture	Math	Lecture	Écriture	Math	Lecture	Écriture	Math	Lecture	Écriture	Math
1999-2000	49	52	57	45	50	41	50	48	51	58	58	57
2000-2001	49	52	61	41	51	40	55	53	54	54	57	60
2001-2002	50	55	58	44	55	47	55	53	54	58	61	63
2002-2003	50	55	57	47	58	47	56	54	53	58	63	66
2003-2004	54	58	64	49	63	55	58	54	57	63	68	70
2004-2005	59	61	66	49	68	57	63	59	60	67	70	74
2005-2006	62	64	68	56	72	59	64	61	61	68	73	76
2006-2007	62	64	69	54	73	61	64	61	59	68	74	76
2007-2008	61	66	68	60	74	62	66	67	61	75	80	78
2008-2009	61	68	70	66	76	66	69	67	63	77	79	80

Figure 3 : 9e année, mathématiques – Pourcentage d'élèves atteignant la norme provinciale (niveaux 3 et 4) – 2000-2001–2008-2009

Source des données : OQRE

	Anglophones		Francophones	
Année scolaire				
2000-2001	49	13	45	10
2001-2002	64	21	65	22
2002-2003	66	21	66	20
2003-2004	68	26	68	27
2004-2005	68	27	69	24
2005-2006	71	35	70	32
2006-2007	71	35	70	33
2007-2008	75	34	67	34
2008-2009	77	38	68	40

Figure 4 : 10e année – Pourcentage d'élèves ayant réussi le Test provincial de compétences linguistiques – 2000-2001–2008-2009

Source des données : OQRE

Année scolaire	Anglophones	Francophones
2000-2001	68	54
2001-2002	75	67
2002-2003	72	79
2003-2004	77	78
2004-2005	82	80
2005-2006	84	81
2006-2007	84	83
2007-2008	84	83
2008-2009	85	84

discipline, et présenter le même niveau de difficulté d'une année à l'autre.

L'OQRE doit également préparer chaque année un cadre posant les bases de chaque test. Ce cadre sert à préparer un plan d'évaluation plus détaillé qui, à son tour, sert à formuler des questions à choix multiple ou à réponse ouverte. La cohérence du cadre et du plan d'évaluation au fil des ans permet de s'assurer que le nombre et le type de questions, la couverture du curriculum de l'Ontario et le niveau de difficulté sont comparables d'une année à l'autre.

L'OQRE recrute et forme des éducateurs possédant une expertise en littératie et en mathématiques pour qu'ils appliquent les plans d'évaluation à titre de membres des comités qui rédigent les questions d'examen. L'OQRE fournit son guide des spécifications de développement aux membres des comités pour les aider à rédiger les questions des futurs tests de l'OQRE.

L'OQRE emploie différents processus d'assurance de la qualité pour s'assurer que les questions sont appropriées avant de les inclure dans un test officiel de l'OQRE. Par exemple, des enseignants désignés pourraient poser certaines questions à leurs élèves et, selon les résultats obtenus, les modifier ou les éliminer de la série de questions provisoires. Un autre processus de mise à l'essai consiste à proposer des questions impossibles à distinguer des questions réelles de l'OQRE pour inclusion possible dans de futures évaluations. Les réponses à ces questions ne seraient pas prises en compte dans la note officielle de l'élève, mais les résultats globaux serviraient à uniformiser le niveau de difficulté des questions d'une année à l'autre.

Avant d'être incluses dans un test de l'OQRE, les questions sont examinées par des enseignants membres de deux comités de l'OQRE. Le Comité d'évaluation du contenu s'assure que le test est conforme aux attentes et contenus d'apprentissage du curriculum de l'Ontario, tandis que le Comité de sensibilité veille à ce que les questions soient culturellement équitables envers le plus grand nombre d'élèves et dépourvues de préjugés fondés sur des facteurs tels que le sexe ou la race.

Dans l'ensemble, nous avons conclu que l'OQRE avait appliqué de rigoureux critères dans l'élaboration et la mise à l'essai des questions, que le contenu des tests avait fait l'objet d'un examen approfondi, et que toutes les questions étaient révisées plusieurs fois avant d'être incluses dans une évaluation de l'OQRE.

Pour renforcer la crédibilité de ses tests, l'OQRE a créé un groupe de spécialistes en psychométrie composé de sept professeurs d'université et experts de différentes organisations réparties à travers le Canada et les États-Unis. Deux fois l'an, le groupe examine les procédures de l'OQRE et lui recommande des moyens d'améliorer son processus d'évaluation du contenu.

Plusieurs enseignants et directeurs d'école que nous avons interrogés se disaient généralement insatisfaits des tests de l'OQRE, tandis que d'autres étaient préoccupés par la complexité de certaines questions et voulaient améliorer la sensibilité culturelle et socioéconomique. Par exemple, un membre du personnel enseignant a souligné que les élèves de l'école avaient eu du mal à répondre à une question concernant un menu parce que l'école était située dans une collectivité à très faible revenu où peu d'enfants avaient l'occasion d'aller au restaurant.

Nous avons également parlé à deux des spécialistes en psychométrie qui donnent des conseils à l'OQRE sur les modèles de test et les aspects plus techniques des évaluations tels que la théorie de la réponse d'item, qui fournit un cadre d'évaluation des tests et de leur capacité à mesurer le rendement des élèves en permettant une comparaison temporelle des résultats. Les deux experts étaient d'accord pour dire que l'OQRE employait un processus rigoureux garantissant l'uniformité d'une année à l'autre.

Malgré leurs préoccupations philosophiques entourant les tests universels, les intervenants avec qui nous nous sommes entretenus, dont des représentants des fédérations d'enseignants, se disaient généralement satisfaits du processus d'élaboration des tests et convenaient du fait que les tests de l'OQRE étaient conformes aux attentes établies dans le curriculum provincial.

Administration des tests de l'OQRE

Les tests de l'OQRE sont administrés dans des milliers d'écoles à travers la province à des dates fixes durant l'année scolaire. Par nécessité, l'OQRE compte sur la collaboration et le professionnalisme des directeurs d'école et des enseignants pour administrer les évaluations conformément à ses lignes directrices, lesquelles énoncent les procédures à suivre par les administrateurs.

La direction de l'école doit s'assurer que les enseignants sont prêts à administrer le test, que le processus d'administration des tests est bien organisé et que tous les élèves admissibles subissent les tests. Elle doit aussi assurer la sécurité des cahiers d'examen avant et après les tests et veiller à ce qu'ils soient tous ramassés et retournés à l'OQRE.

On s'attend à ce que les élèves travaillent de façon indépendante pour répondre aux questions et écrire leurs réponses durant l'évaluation. Les enseignants ne doivent pas donner les réponses aux élèves, les influencer ou les encourager à modifier leurs réponses. Toute circonstance susceptible d'affecter la validité du rendement des élèves doit être signalée sans tarder à l'OQRE.

Nous avons interrogé des intervenants dans un certain nombre d'écoles élémentaires et secondaires et conclu que des procédures étaient en place pour assurer la sécurité de tout le matériel d'examen et que les administrateurs des tests avaient reçu une formation adéquate. Des membres du personnel enseignant et de la direction ont fait remarquer que le centre d'appels de l'OQRE était très utile et que le personnel de l'OQRE répondait à leurs préoccupations en temps opportun.

Nous avons aussi constaté que les intervenants étaient généralement satisfaits des guides d'administration des tests. Des membres du personnel enseignant et de la direction ont souligné que l'OQRE avait apporté d'importantes améliorations aux guides ces dernières années, en donnant des éclaircissements et en facilitant la mise en oeuvre des exigences. La seule préoccupation commune des enseignants concernait la nécessité de signaler les modifications importantes par rapport aux versions antérieures, par mise en gras, surlignement ou autrement, pour qu'elles n'échappent pas à l'attention du lecteur.

Pour faire respecter ses lignes directrices et réduire le risque d'irrégularités, l'OQRE a engagé un entrepreneur de l'extérieur pour qu'il envoie des surveillants de l'assurance de la qualité dans des écoles choisies au moment de l'administration des tests. Ces surveillants examinent la préparation avant les tests, assurent la sécurité des cahiers d'examen, observent l'administration même des tests, et appliquent d'autres procédures d'assurance de la qualité pour que les écoles respectent les exigences de l'OQRE. Bien que la plupart des écoles soient sélectionnées au hasard, certaines écoles sont visitées en raison des préoccupations exprimées concernant l'administration des tests de l'année précédente. Les surveillants ont visité plus de 1 300 écoles au cours des cinq dernières années, soit environ 260 écoles par année. Dans l'ensemble, l'entrepreneur a signalé un degré élevé de conformité aux procédures d'administration de l'OQRE.

Bien que tous les conseils aient été visités à l'occasion d'une ou de plusieurs des évaluations, nous avons constaté que 10 des 72 conseils scolaires de la province n'avaient pas été visités par un surveillant d'assurance de la qualité à l'occasion, par exemple, du TPCL au cours de ces cinq années. Un des conseils jamais visités à l'occasion du TPCL était responsable de plus de 20 écoles secondaires. Nous avons également remarqué que 14 des 30 écoles privées visitées par l'entrepreneur comptaient moins de 20 élèves admissibles au TPCL et que certaines en comptaient seulement cinq. Par ailleurs, d'autres écoles privées où plus de 100 élèves étaient admissibles n'ont pas été visitées.

Exemptions et adaptations

Tous les élèves doivent participer aux évaluations de l'OQRE. La direction des écoles peut toutefois accorder des exemptions aux élèves ayant des besoins particuliers et à ceux qui fréquentent des écoles de langue anglaise mais dont l'anglais est la langue seconde. Cependant, de nombreux élèves ayant des besoins particuliers peuvent démontrer leur niveau de compétence en participant à des tests de l'OQRE avec des adaptations spéciales dont ils bénéficieraient normalement à l'école. Par exemple, les élèves ayant une déficience visuelle peuvent passer les tests de l'OQRE en braille et ceux qui ont des difficultés d'apprentissage peuvent se voir accorder plus de temps pour répondre aux questions.

Les écoles ontariennes qui exemptent des élèves des évaluations de l'OQRE n'en tirent aucun avantage. Les élèves exemptés sont évalués comme n'ayant pas atteint la norme provinciale et inclus dans les résultats globaux de l'école. Il est donc plus avantageux pour l'école d'encourager les

élèves à passer les tests. Cependant, les membres du personnel enseignant et de la direction que nous avons interrogés étaient presque unanimes à dire que cette politique était injuste, car un nombre disproportionné d'élèves exemptés – certaines écoles exemptent jusqu'à 10 % de leurs élèves – risquait de fausser sérieusement les résultats.

Nous avons examiné le nombre d'exemptions accordées au cours des cinq dernières années et constaté que le nombre d'élèves de 3e et 6e années exemptés avait baissé de près de 40 %. Par exemple, le nombre d'exemptions pour le test d'écriture de 3e année est passé de 8 100 en 2003-2004 à 4 800 élèves en 2007-2008. Cette baisse est attribuable aux efforts concertés déployés par certains conseils scolaires pour que le plus grand nombre possible d'élèves participent aux évaluations. Nous avons cependant relevé plusieurs conseils où le nombre d'élèves exemptés était resté relativement stable ou avait même augmenté au fil des ans.

RECOMMANDATION 1

Pour améliorer le processus d'élaboration et d'administration des tests de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE), maintenir la fiabilité et l'objectivité des évaluations, et faire en sorte que tous les élèves aient l'occasion de démontrer leur compétence, l'OQRE doit :

- indiquer aux membres du personnel enseignant et de la direction tout changement notable apporté aux exigences en matière de conformité énoncées dans ses guides d'administration des tests;
- améliorer le processus de sélection des écoles visitées par les surveillants de l'assurance de la qualité pour que tous les conseils scolaires et grandes écoles privées fassent l'objet d'une surveillance périodique;
- déterminer s'il est équitable d'inclure les élèves exemptés dans les résultats globaux comme s'ils n'avaient pas atteint la norme provinciale;
- identifier les écoles et conseils scolaires où le nombre d'élèves exemptés semble relativement élevé et effectuer un suivi pour s'assurer que les exemptions sont justifiées.

L'OQRE est heureux que les éducateurs aient reconnu les améliorations apportées aux guides d'administration au cours des dernières années et pensent qu'elles ont clarifié les exigences et en ont facilité la mise en oeuvre. Il convient du fait que les changements importants survenus d'une année à l'autre devraient être mis en relief dans les guides d'administration.

L'OQRE souscrit à la recommandation d'ajouter des éléments au processus de sélection des écoles à faire visiter par des surveillants de l'assurance de la qualité. Ces écoles sont actuellement choisies au hasard mais stratifiées de façon à assurer une représentation proportionnelle des six districts régionaux par type d'école (publique, catholique ou privée). L'OQRE veillera à ce que tous les conseils scolaires soient représentés dans l'évaluation de 2009-2010.

La politique voulant que chaque élève soit pris en compte est conforme au principe général selon lequel les écoles de l'Ontario sont responsables du rendement de tous leurs élèves. Ce sont les directeurs d'école qui déterminent, en consultation avec les parents, quels élèves ne sont pas en mesure de participer à l'évaluation, même avec des adaptations ou des dispositions spéciales. Si l'OQRE excluait les élèves exemptés des résultats de l'école, les écoles qui encouragent la participation de tous les élèves se trouveraient défavorisées par cette pratique. Tous les élèves doivent avoir l'occasion de démontrer leur compétence. La pratique en vigueur fournit des enseignements précieux sur les acquis de chaque élève et encourage l'élève et l'école à assumer la responsabilité de leur rendement. En plus des résultats pour tous les élèves, l'OQRE présente des résultats séparés pour les élèves

participants dans le rapport public de chaque école. Les deux séries de résultats sont valables, mais donnent des renseignements différents.

L'Office convient du fait qu'il devrait assurer un suivi auprès des conseils scolaires et des écoles où les taux d'exemption demeurent élevés. Il faut reconnaître que des taux d'exemption élevés peuvent être appropriés dans les écoles qui servent des groupes spécifiques, comme les écoles spécialisées et les classes qui accueillent des enfants ayant des déficiences multiples. L'OQRE prendra les mesures qui s'imposent dans les autres cas.

NOTATION DES TESTS ET ANALYSE DES ÉVALUATIONS

Notation des tests de l'OQRE

La direction de l'école doit ramasser tous les cahiers d'examen remplis, les sceller dans des bacs portant une étiquette de code à barres, et les expédier à l'OQRE. Les cahiers arrivent au lieu de notation dans les bacs scellés, ce qui permet de s'assurer qu'on n'y a pas touché durant le transport. L'OQRE loue des locaux dans un grand palais des congrès pour accueillir les évaluateurs, dont le nombre peut atteindre 1 700. Comme tous les tests de 3e, 6e et 9e années sont évalués durant l'été, l'OQRE peut embaucher des enseignants qualifiés au niveau primaire et secondaire pour qu'ils fassent fonction d'évaluateurs. Dans le cas du TPCL, qui est noté au printemps, beaucoup d'évaluateurs sont des enseignants actifs ou retraités possédant les qualifications requises, mais l'OQRE engage aussi des évaluateurs dont le niveau de scolarité est au moins équivalent à un diplôme universitaire du premier cycle.

Les tests de l'OQRE comprennent des questions à réponse fermée (choix multiple) et des questions à réponse ouverte (réponses écrites). Les réponses fermées sont lues par machine, ce qui assure une notation uniforme. La notation des réponses ouvertes est plus subjective, car les évaluateurs n'auront pas nécessairement la même opinion sur la note à attribuer.

Afin d'accroître l'uniformité, l'OQRE a établi différentes procédures de contrôle de la qualité, en commençant par un cadre appelé plan de gestion de la qualité, qui vise à assurer l'efficience et l'efficacité du processus de notation. Le plan, qui est mis à jour chaque année, décrit le processus de recrutement et de formation des évaluateurs, en plus de prévoir les activités quotidiennes requises pour garantir une notation de qualité. Il énonce aussi les procédures de supervision et d'approbation.

Au début du processus de notation, tous les évaluateurs doivent suivre une formation pour savoir comment interpréter et appliquer les exigences. Ils apprennent comment évaluer une question, à l'aide d'échantillons de copies d'élèves qui donnent des exemples de réponses correspondant aux différents niveaux scolaires et d'une grille d'évaluation qui décrit les éléments d'information que les réponses des élèves sont censées contenir. Enfin, les évaluateurs doivent réussir un examen de compétence.

Outre ces mesures de protection et procédures, un consultant engagé par l'OQRE en 2004 a recommandé une formation en ligne, qui aiderait à uniformiser les normes, car tous les évaluateurs recevraient des instructions identiques. Elle permettrait aussi aux évaluateurs d'apprendre à leur propre rythme et de se préparer à la maison avant d'entreprendre le processus de notation. Nous avons également noté que la formation en ligne pourrait aider à améliorer la productivité et à offrir une rétroaction plus rapide aux évaluateurs. L'OQRE n'a toutefois pas adopté cette formule.

L'OQRE utilise des « examens-contrôles de validité » pour surveiller l'exactitude de chaque évaluateur. Les examens-contrôles sont notés à l'avance par des experts et généralement glissés parmi les copies d'examen légitimes tout au long de la période de notation afin de permettre une surveillance quotidienne et cumulative. L'objectif est de déterminer si les évaluateurs notent les réponses des élèves conformément aux normes établies par

le groupe d'experts et si une nouvelle formation s'impose.

L'OQRE a établi des objectifs de validité à atteindre dans le processus de notation. Un de ces objectifs est de faire en sorte que, dans 95 % des cas, il n'y ait pas plus d'un niveau de différence entre la note attribuée à l'examen-contrôle et celle déterminée par le groupe d'experts. Pour les évaluations de 2008 au niveau des 3e, 6e et 9e années et le TPCL de 2009, l'OQRE a atteint l'objectif de validité de 95 % pour presque toutes les questions notées.

Pour d'autres questions, où l'objectif est de faire en sorte que la note attribuée à 70 % des examens-contrôles soit égale à celle déterminée par le groupe d'experts, l'OQRE n'atteint pas toujours son objectif, mais il a fait des progrès en ce sens au cours des dernières années.

Les objectifs de validité permettent également de s'assurer que les évaluateurs traitent un nombre suffisant d'examens-contrôles durant le processus de notation. En 2008, nous avons remarqué que les évaluateurs ne traitaient pas suffisamment d'examens-contrôles au début du processus pour permettre à l'OQRE de repérer ceux qui avaient besoin d'une nouvelle formation. Pour le TPCL de 2009, l'OQRE a haussé le nombre de contrôles de validité par évaluateur, mais le nombre variait beaucoup, car certains évaluateurs notaient plus de 150 examens-contrôles alors que d'autres en traitaient moins de 40.

Nous avons constaté que d'autres administrations utilisaient un processus où des superviseurs vérifient un certain pourcentage des examens déjà notés afin de mettre l'accent sur le travail des évaluateurs qui n'atteignent pas les objectifs de validité. Les superviseurs peuvent intervenir, offrir une nouvelle formation ou même renvoyer les évaluateurs qui ne peuvent pas noter les examens de façon exacte et uniforme.

Dans l'ensemble, nous avons conclu qu'il y avait matière à amélioration, mais que le processus d'évaluation était suffisamment contrôlé pour assurer la validité, l'uniformité et la fiabilité des résultats.

RECOMMANDATION 2

Pour améliorer le processus d'évaluation et assurer la validité, l'uniformité et la fiabilité continues des résultats, l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation doit :

- **envisager d'adopter la formation en ligne pour les évaluateurs;**
- **examiner différentes façons d'augmenter le nombre de contrôles de validité par évaluateur, particulièrement au début du processus de notation;**
- **envisager d'avoir recours à des superviseurs pour aider à améliorer l'exactitude des évaluateurs.**

L'OQRE cherche constamment des moyens d'améliorer le processus d'évaluation. La recommandation de 2004 concernant la formation en ligne avait été faite dans le contexte d'un système de notation à base d'images. La notation à base d'images a été examinée de près, mais jugée inappropriée à ce moment-là. L'OQRE continue d'explorer les solutions technologiques qui permettraient de répondre aux exigences du programme de l'OQRE pour l'Ontario, dont différentes formules de formation en ligne.

L'OQRE souscrit à la recommandation concernant les contrôles de validité et, en 2009, il a apporté des améliorations au processus, qui ont fait augmenter le nombre d'examens-contrôles notés par chaque évaluateur. L'OQRE se fixe des objectifs de validité pour chaque question afin d'assurer l'exactitude et la fiabilité des résultats des élèves. En 2009, dans 95 % des cas, il n'y avait pas plus d'un niveau de différence entre la note attribuée aux examens-contrôles et celle déterminée par le groupe d'experts. L'OQRE se fixe aussi un objectif de validité pour les réponses qui reçoivent la même note que celle attribuée par le groupe d'experts. L'OQRE a établi cet objectif de rendement à titre de

pratique exemplaire et amélioré les processus connexes au cours des cinq dernières années. Nous sommes la seule administration qui établit un tel objectif et qui publie des rapports sur les résultats obtenus.

L'OQRE convient du fait que le recours à des superviseurs est une des nombreuses méthodes permettant d'assurer la validité et la fiabilité de la notation. La plupart des administrations choisissent entre deux options : utiliser des examens-contrôles et faire appel à des superviseurs. L'OQRE, en consultation avec son groupe de spécialistes en psychométrie, envisagera un recours additionnel à des superviseurs pour surveiller et appuyer les évaluateurs considérés comme ayant besoin d'un complément de formation.

Analyse et suivi des évaluations

Pour certains parents, les résultats aux tests de l'OQRE sont les seuls renseignements publics dont ils disposent pour évaluer le rendement des écoles et conseils scolaires locaux. En 2007-2008, dans environ 1 000 des 3 500 écoles élémentaires, moins de 50 % des élèves atteignaient le niveau 3, qui est la norme provinciale, en lecture, 3e année. Dans les écoles du conseil le plus performant de la province, 73 % des élèves atteignaient au moins le niveau 3; dans celles du conseil le moins performant, le pourcentage était de 49 %.

De nombreux membres du personnel enseignant et de la direction ont fait remarquer que l'acceptation accrue des résultats de l'OQRE faisait monter les pressions exercées sur les écoles pour qu'elles améliorent les résultats à la base des interventions du Ministère et des conseils scolaires et des classements établis par des organismes privés. En fait, d'autres personnes utilisent souvent ces résultats à des fins qui n'ont rien à voir avec l'éducation. Il arrive notamment aux agents immobiliers de citer les résultats de l'OQRE pour inciter les parents à déménager dans des régions où les écoles sont plus performantes.

Pour assurer la validité, la fiabilité et l'exactitude des résultats déclarés, l'OQRE emploie différentes procédures d'assurance de la qualité. Ces procédures comprennent le recours à un logiciel de vérification d'intégrité pour repérer les schémas de réponse inhabituels aux questions à choix multiple qui dénoteraient une collusion entre les élèves d'une école donnée, l'examen de certaines réponses ouvertes provenant de 5 % des écoles afin de déceler les schémas indicateurs de collusion, et les enquêtes sur les plaintes pour découvrir tout signe d'impropriété. Bien que l'OQRE n'ait pas de processus formel de traitement des plaintes, la majorité des 14 enquêtes menées en 2007-2008 faisaient suite à des préoccupations exprimées par la direction des écoles, les enseignants et le personnel des conseils scolaires.

En ce qui concerne la possibilité de tricherie par les élèves, la Colombie-Britannique s'est dotée d'un processus formel de traitement des plaintes qui énonce les responsabilités des élèves, des écoles et des conseils scolaires et prévoit des formulaires standard où doivent être consignés les détails de chaque incident ainsi que les mesures prises.

Si l'OQRE décèle un problème avec les résultats d'une école ou d'un conseil scolaire, les résultats en question ne sont pas rendus publics. En 2006, par exemple, les résultats de quatre écoles élémentaires relevant de différents conseils n'ont pas été révélés, après qu'une enquête eut permis de déterminer que les élèves avaient reçu une assistance inappropriée. En 2007, à la suite de plaintes formulées par des membres du personnel, les résultats de 24 écoles d'un conseil ont été passés sous silence parce que l'administration du conseil avait distribué du matériel d'examen par inadvertance. En 2008, les résultats de toutes les écoles ont été divulgués.

L'OQRE ne précise pas pourquoi les résultats n'ont pas été rendus publics, mais il encouragerait sans doute les écoles à se conformer aux lignes directrices en matière d'évaluation en communiquant des informations plus complètes et plus

ouvertes. Les membres du personnel enseignant et de la direction à qui nous avons parlé ont indiqué qu'ils n'étaient pas courant de la politique de suppression des résultats. Ils étaient d'avis que le guide d'administration devrait être plus explicite sur les répercussions des infractions à la politique. Nous avons remarqué que le guide d'administration des évaluations en vigueur au Massachusetts expliquait clairement les sanctions prévues en cas d'infraction, comme la suspension du permis d'enseigner.

En examinant les préoccupations antérieures et en nous entretenant avec le personnel de l'OQRE, nous avons conclu qu'aux niveaux inférieurs (3e et 6e années), la non-conformité des enseignants ou de la direction aux procédures administratives constituait le principal risque pour l'intégrité des résultats. Au niveau secondaire (9e année et TPCL), le risque passe de la direction et du personnel enseignant aux élèves, qui sont plus susceptibles de se livrer à des pratiques de collusion ou à d'autres formes de tricherie. Exception faite de certaines variations pour le TPCL, l'OQRE utilise essentiellement le même processus d'assurance de la qualité pour tous les tests plutôt qu'une approche diversifiée tenant compte des risques associés à chacun d'eux.

En plus de se pencher sur les anomalies au niveau de l'élève, l'OQRE effectue un examen informel des résultats au niveau de l'école et du conseil scolaire. Il pourrait toutefois devoir procéder à une analyse et un suivi plus formels pour s'assurer que le processus d'évaluation aide effectivement à améliorer le rendement des élèves. Par exemple, certains membres du conseil d'administration de l'OQRE se disaient préoccupés par le fait qu'au cours des trois dernières années, seulement 35 % des élèves en mathématiques appliquées, 9e année avaient obtenu le niveau 3 au test de l'OQRE. Plusieurs voulaient que l'OQRE fasse enquête pour déterminer si ces élèves manquaient de motivation ou avaient reçu des instructions inadéquates, ou encore s'il y avait des problèmes avec le curriculum.

Afin de motiver les élèves de 9e année, l'OQRE a permis aux conseils scolaires de toute la province d'intégrer les résultats obtenus à son test de 9e année à la note finale de l'élève. La politique du Ministère stipule que l'examen de fin d'année peut représenter jusqu'à 30 % de la note finale de l'élève. En 2008-2009, un des conseils scolaires visités a décidé que les résultats de l'OQRE compteraient pour 15 % de la note finale de l'élève en mathématiques, 9e année. Le pourcentage de la note finale que ces résultats représentent varie entre 0 % et 15 % dans la province.

Durant notre vérification, nous avons repéré d'importantes variations dans les résultats des tests d'une année à l'autre. Nous avons notamment constaté qu'au cours des quatre dernières années, les résultats aux tests de 3e année avaient baissé de plus de 20 % dans 10 % des écoles, mais augmenté de plus de 20 % dans une autre tranche de 10 %. Cela démontre qu'il pourrait y avoir une hausse graduelle des résultats de l'OQRE à l'échelle de la province, mais qu'il pourrait aussi y avoir des fluctuations importantes au niveau de l'école sur lesquelles il faudrait faire enquête afin de déterminer si les écarts sont raisonnables.

Dans certaines écoles, les résultats variaient de plus de 50 % d'une année à l'autre. Par exemple, dans une école où moins de 40 % des élèves de 3e année atteignaient la norme provinciale entre 2004 et 2007, ce pourcentage est passé à 100 % en 2008. Cette amélioration peut susciter des doutes, mais elle pourrait être attribuable à des facteurs légitimes tels qu'une différente cohorte d'élèves, un changement de personnel, des mesures correctives instaurées par le Ministère, ou des interventions du conseil scolaire ou de l'école pour améliorer les résultats.

L'OQRE ne procède pas à des analyses ou enquêtes formelles pour découvrir la cause des changements soudains. Il devrait envisager de le faire, car ces analyses lui permettraient de déterminer si les écarts notables sont justifiés ou s'ils découlent du processus d'évaluation.

RECOMMANDATION 3

Pour assurer la fiabilité, l'uniformité et la validité continues des résultats à ses tests, l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) doit améliorer ses procédures d'assurance de la qualité, c'est-à-dire :

- mettre en oeuvre un processus formel de traitement des plaintes pour aider à cerner les tendances et à déterminer les mesures qui permettraient de prévenir la non-conformité aux lignes directrices en matière d'évaluation ou de décourager la tricherie chez les élèves;
- envisager de divulguer plus de renseignements lorsqu'il s'abstient de révéler les résultats d'une école donnée, afin de décourager la non-conformité aux lignes directrices en matière d'évaluation;
- mentionner dans ses guides d'administration les sanctions potentielles en cas d'infraction à la politique de l'OQRE;
- adapter son processus d'assurance de la qualité de façon à tenir compte des risques associés à chaque test;
- examiner les résultats obtenus en mathématiques appliquées, 9e année afin de déterminer si l'intégration des résultats de l'OQRE à la note finale aide à motiver les élèves et, dans l'affirmative, proposer une approche plus uniforme;
- faire enquête sur les variations interannuelles anormales dans les résultats des écoles et veiller à ce qu'elles soient justifiées.

L'OQRE prend très au sérieux les plaintes concernant la non-conformité aux lignes directrices en matière d'évaluation et il s'est doté d'un rigoureux processus d'assurance de la qualité pour garantir l'uniformité de l'administration des tests à l'échelle de la province. L'OQRE a toujours donné suite aux plaintes aux niveaux de l'école et du conseil et, en 2009, il a introduit un format standard pour les enquêtes à ces niveaux. L'OQRE dispose maintenant d'un protocole clair pour les enquêtes et la non-divulgation justifiée des résultats et il continuera d'étudier les approches adoptées ailleurs.

L'OQRE souscrit à la recommandation selon laquelle, dans les cas où la non-conformité aux lignes directrices en matière d'administration des tests a été confirmée, il doit expliquer pourquoi les résultats n'ont pas été divulgués. L'OQRE soulignera également les conséquences potentielles de la non-conformité à ses lignes directrices.

L'OQRE applique toutes les procédures d'assurance de la qualité à tous les tests parce qu'il est important de tenir compte des mêmes facteurs, dont le bien-fondé des procédures administratives, la sécurité du matériel, la conformité de la direction et du personnel, et l'honnêteté des élèves. Certaines procédures sont toutefois utilisées plus souvent pour certains tests, par exemple lorsque l'OQRE compare les résultats au test de mathématiques, 9e année et au TPCL afin de déceler les cas de collusion. L'OQRE continuera d'examiner son processus d'assurance de la qualité et d'adapter ses stratégies aux conditions de chaque évaluation.

L'OQRE souscrit à la recommandation d'examiner la pratique consistant à intégrer les résultats de son test de mathématiques, 9e année à la note attribuée à l'élève par l'école. En 2010, il inclura des questions sur cette pratique dans son questionnaire à l'intention des enseignants de 9e année et il examinera les réponses données à la lumière du rendement des élèves afin de déterminer la meilleure façon de procéder.

L'OQRE a toujours eu pour pratique d'examiner les fluctuations majeures dans les résultats des écoles et de communiquer avec les directeurs de l'éducation des écoles concernées. Une procédure plus formelle a été introduite durant l'été 2009 : l'OQRE demande

aux surintendants responsables des écoles affichant de grandes variations de procéder à un examen et de lui présenter un rapport écrit expliquant tout gain exceptionnel. Comme il est noté dans le rapport du vérificateur général, les fluctuations importantes peuvent être attribuables à différents facteurs légitimes. Dans les enquêtes menées jusqu'ici, nous avons conclu que tel était le cas.

Rapports sur les résultats aux tests de l'OQRE

La loi oblige l'OQRE à présenter au public et au ministre de l'Éducation des rapports sur les résultats de ses tests et, en général, sur la qualité et l'efficacité de l'enseignement au palier primaire et secondaire. Pour les élèves des écoles de langue anglaise et de langue française, les résultats des tests de l'OQRE dans chaque discipline sont déclarés au niveau de l'école, du conseil scolaire et de la province dans son ensemble. Ces résultats sont comparés à ceux des années antérieures et sont aussi calculés pour les garçons, les filles, les élèves qui apprennent l'anglais et les élèves ayant des besoins particuliers. Des résultats contextuels plus détaillés sont accessibles aux écoles et aux conseils scolaires via un site Web sécurisé. Les parents reçoivent aussi un bulletin individuel contenant les résultats de leur enfant.

Outre les données statistiques publiées chaque année, l'OQRE diffuse une série de rapports incluant un résumé des tendances de haut niveau, une description des cas de réussite et les stratégies recommandées pour aider les élèves à s'améliorer. Ces rapports font ressortir les points susceptibles d'amélioration pour la direction et le personnel des écoles, et les membres de la direction et du personnel à qui nous avons parlé ont indiqué que les résultats de l'OQRE les aidaient à planifier des stratégies afin d'améliorer l'enseignement en salle de classe. Certains enseignants ont ajouté que l'OQRE leur faisait savoir dans quelle mesure ils se conformaient au curriculum.

Ces rapports provinciaux annuels de l'OQRE comprennent aussi les résultats des questionnaires remplis par les élèves, les directeurs d'école et les enseignants. Par exemple, le questionnaire à l'intention des enseignants demandait à ceux-ci s'ils utilisaient les données de l'OQRE et d'autres ressources telles que la bibliothèque et les logiciels de l'école. Beaucoup d'enseignants interrogés ont souligné que le questionnaire ne variait guère d'une année à l'autre et qu'il ne leur permettait pas de formuler des commentaires généraux ou de soulever d'autres questions. En 2009, l'OQRE a lancé une stratégie de communications pilote pour que certains membres du personnel de l'école lui fournissent une rétroaction plus ouverte sur son processus d'évaluation des élèves.

En 2007, l'OQRE a élargi son programme de sensibilisation afin de pouvoir offrir des ateliers et des séminaires sur demande afin d'aider le personnel des conseils scolaires et des écoles à comprendre et utiliser ses données de façon à améliorer le rendement des élèves. Le personnel de sensibilisation de l'OQRE dirige des ateliers régionaux auxquels peuvent assister des représentants de tous les conseils et il visite chaque conseil individuellement. Certains conseils de la province ont reçu jusqu'à dix visites du personnel de sensibilisation, tandis que d'autres en ont reçu relativement peu.

En janvier 2009, le conseil d'administration de l'OQRE a demandé à sa direction de lancer une stratégie de communications plus vigoureuse auprès du public et des collectivités. Il voulait notamment aider les parents et le grand public à mieux comprendre les avantages du processus d'évaluation dans l'amélioration de l'apprentissage des élèves. Plusieurs membres de la direction et du personnel enseignant des écoles que nous avons interrogés convenaient du fait que l'OQRE devrait s'efforcer davantage d'expliquer et de promouvoir le processus d'évaluation.

RECOMMANDATION 4

Pour améliorer ses politiques et processus ainsi que les procédures conçues pour produire des rapports exacts et fiables qui peuvent servir à améliorer le rendement des élèves, l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) doit :

- envisager de formaliser son initiative pilote de poser plus de questions ouvertes à la direction, au personnel enseignant et aux élèves des écoles afin d'obtenir une meilleure rétroaction sur le processus d'évaluation et les moyens de l'améliorer;
- élaborer une stratégie de sensibilisation plus formelle pour que les écoles et les conseils scolaires aient une meilleure idée de la valeur de ses données et de leur utilité dans l'amélioration de l'apprentissage des élèves;
- aider les parents et le grand public à comprendre comment le processus d'évaluation peut améliorer l'apprentissage des élèves.

Il est important de poser les mêmes questions chaque année afin de pouvoir faire des comparaisons temporelles. L'OQRE a fait des recherches sur les facteurs associés au rendement des élèves et il révisera ses questionnaires afin de recueillir des données sur ces facteurs. Les questionnaires révisés seront mis en oeuvre en 2010 pour les évaluations des cycles primaire et moyen. L'OQRE reconnaît l'importance de recueillir les commentaires des éducateurs et il utilise différentes techniques à cette fin, dont des groupes de concertation, un forum d'échange sur son site Web public, un magazine Web, des visites aux surveillants par le Conseil ontarien des directrices et directeurs de l'éducation, et les activités de jumelage pour le TPCL.

L'OQRE a établi son programme de sensibilisation afin d'aider les écoles et conseils scolaires à comprendre la valeur de ses données et la meilleure façon de les utiliser pour planifier les améliorations à apporter au système. L'OQRE souscrit à la recommandation et il continuera d'améliorer ses activités de sensibilisation pour que les écoles et conseils puissent tirer parti de ses données.

L'OQRE est en accord avec la recommandation de faire mieux comprendre comment le processus d'évaluation peut servir à améliorer l'apprentissage des élèves. Il continuera d'améliorer ses rapports publics et son matériel de communications à l'intention des parents. Le conseil d'administration de l'OQRE a d'ailleurs fait des communications une des priorités de son plan d'activités 2009-2010.

COÛTS D'ADMINISTRATION

Les dépenses principales de l'OQRE se rapportent à l'administration des tests, comme les coûts engagés pour assurer la dotation et le recrutement des évaluateurs temporaires ainsi que l'impression, l'entreposage et la distribution des tests. En 2008-2009, l'OQRE a dépensé près de 32 millions de dollars pour offrir ses services. Nous avons constaté que l'OQRE avait mis au point un bon processus budgétaire pour aider à contrôler les coûts et qu'au cours des cinq dernières années, il avait réussi à réduire ses dépenses annuelles de plus de 20 % tout en offrant essentiellement le même service. Il a notamment sabré les coûts d'impression, d'entreposage, de distribution et de notation des tests.

L'OQRE est tenu de suivre les directives du Conseil de gestion du gouvernement dans l'acquisition des biens et services; nous avons constaté qu'il se conformait au processus d'appel d'offres et que les documents et approbations nécessaires étaient versés au dossier. En 2008, les services de vérification du Ministère ont examiné des processus financiers choisis de l'OQRE et conclu que sa procédure de remboursement des frais de déplacement fonctionnait généralement bien et que toutes les dépenses remboursées étaient appuyées par des reçus conformément à la Directive sur les frais de déplacement, de repas et d'accueil du Conseil de gestion du gouvernement.

Commission des alcools et des jeux de l'Ontario et ministères de l'Environnement, des Finances, des Services gouvernementaux et des Transports

Tarification gouvernementale

Contexte

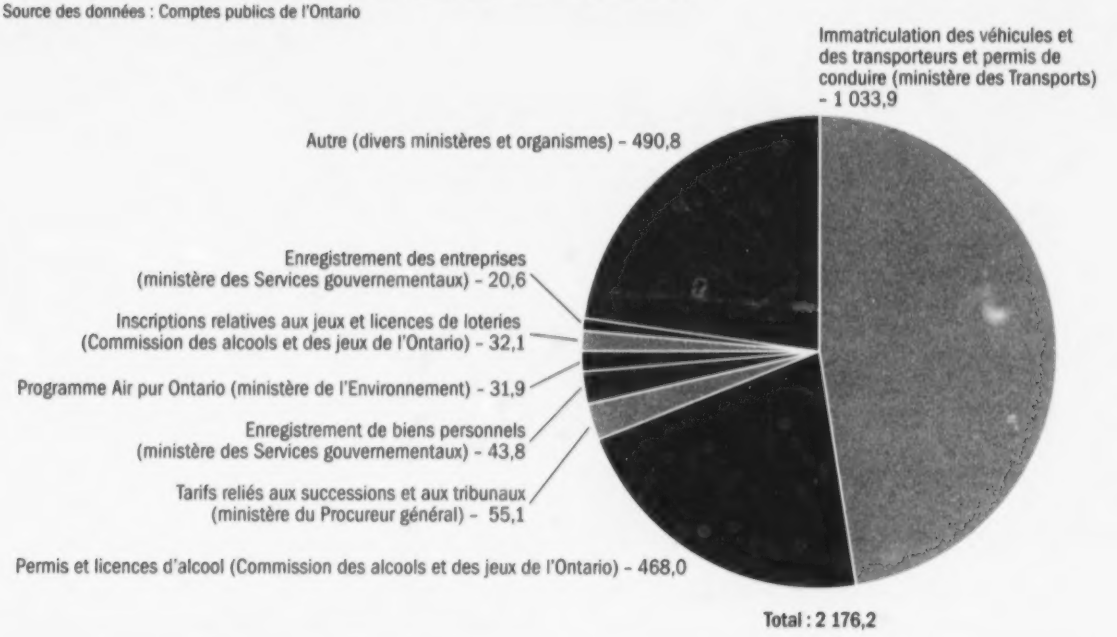
Au cours de l'exercice 2008-2009, les ministères et organismes de l'Ontario ont perçu des revenus de près de 2,2 milliards de dollars au titre des droits, licences et permis – appelés ci-après tarifs – et déclarés sous la rubrique « Autres revenus » dans les Comptes publics de la province. Les revenus de tarification représentent environ 2 % des revenus provinciaux annuels totaux. Quant au reste des revenus, environ 69 % proviennent de l'imposition, 18 %, des transferts du gouvernement fédéral et la dernière tranche de 11 %, d'autres sources comme les ventes, les locations, les redevances et les amendes. Ce qui distingue les tarifs des taxes et impôts est le fait que les premiers sont généralement imposés pour recouvrer en tout ou en partie le coût de la fourniture d'un bien ou d'un service précis aux particuliers et aux entreprises qui en font la demande, par exemple un permis de conduire. Les taxes et impôts, quant à eux, servent à générer des revenus à des fins gouvernementales générales et à procurer des biens et services que le gouvernement considère comme un « bien public » – mis à la disposition de tous les particuliers, mais payé par la population en tant qu'entité collective, comme les soins de santé, le système judiciaire et l'éducation.

Les ministères et organismes perçoivent plus de 400 types de tarifs auprès des particuliers et des entreprises, par exemple, pour les services d'enregistrement et de recherche et pour la délivrance des permis. Le ministère des Transports perçoit près de la moitié des revenus de tarification – au titre de l'immatriculation des véhicules, des permis d'exploitation pour transporteurs et des permis de conduire. La Commission des alcools et des jeux de l'Ontario perçoit une autre tranche de 22 % – au titre de la délivrance de permis et licences d'alcool. La Figure 1 montre les revenus de tarification perçus en 2008-2009 par activité et par ministère ou organisme.

En vertu de la *Loi sur l'administration financière*, l'ensemble des ministères et certains organismes sont tenus de porter au crédit du Trésor aux fins gouvernementales générales tous leurs revenus, y compris ceux tirés de la tarification. En d'autres termes, ces revenus ne sont pas affectés à des programmes particuliers et leur utilisation ne fait pas l'objet de restrictions. Des exceptions sont prévues dans le cas des revenus de tarification portés au crédit du Trésor, mais désignés à des fins spéciales en vertu d'une loi. Par exemple, le ministère des Richesses naturelles perçoit environ 116 millions de dollars par année au titre des parcs provinciaux et de la gestion des pêches et de la faune.

Figure 1 : Revenus de tarification, 2008-2009 (en millions de dollars)

Source des données : Comptes publics de l'Ontario



Total : 2 176,2

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si certains ministères disposaient, pour la tarification gouvernementale, de systèmes, politiques et procédures permettant de garantir que :

- les tarifs sont justifiés, autorisés, administrés et déclarés conformément aux exigences gouvernementales et législatives;
- la perception des tarifs est soumise à des contrôles appropriés et la prestation des services tarifés est assujettie à des normes suffisantes en matière de qualité des services;
- les tarifs font l'objet d'une évaluation et d'un compte rendu périodiques afin d'assurer leur conformité aux exigences.

Nous avons choisi d'effectuer notre travail sur place et de vérifier les tarifs aux ministères de l'Environnement, des Services gouvernementaux et des Transports ainsi qu'à la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario. Au cours de l'exercice 2008-2009, ces trois ministères et cet organisme ont perçu des revenus de tarification de 1,7 milliard de dollars – soit 78 % de tous les revenus tirés des droits, licences et permis déclarés dans les Comptes publics de l'exercice en question. Nous avons examiné un échantillon des tarifs générant les revenus les plus importants, revenus totalisant environ 1,3 milliard de dollars, qui avaient été perçus par ces ministères et cet organisme. De plus, nous avons effectué du travail sur place au ministère des Finances, lequel apporte un soutien opérationnel au Conseil du Trésor en examinant toutes les soumissions de tarifs des ministères et organismes, en plus de recommander des changements à apporter aux politiques ainsi qu'aux barèmes tarifaires.

Dans le cadre de notre travail de vérification sur place dans ces ministères et cet organisme, nous avons évalué les tarifs totaux qu'ils imposent pour un service en particulier. Par exemple, nous avons sélectionné tous les tarifs que le ministère de l'Environnement imposait en rapport avec les déchets dangereux, par exemple, pour l'inscription des producteurs et pour le transport. Nous avons également interrogé des employés des ministères et de

l'organisme, examiné des dossiers, des documents et des politiques en vigueur, observé et contrôlé des opérations et passé en revue des études pertinentes, des statistiques ainsi que des contrats importants.

Nous avons également effectué des recherches sur la tarification dans d'autres administrations. Comme le Québec avait publié récemment un rapport rédigé par un groupe de travail gouvernemental sur la tarification des services publics, nous avons visité le ministère des Finances du Québec pour discuter avec les cadres supérieurs du nouveau cadre de tarification qu'ils venaient d'élaborer pour orienter les décisions stratégiques et opérationnelles. Au niveau fédéral, nous avons rencontré les gestionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour qu'ils nous fassent part de leur point de vue sur la législation, la politique et la surveillance fédérales des tarifs imposés par les ministères. Nous avons également rencontré les responsables du Bureau du vérificateur général du Canada pour discuter des travaux similaires aux nôtres que cet organisme avait effectués récemment. Nous avons aussi passé en revue les décisions rendues depuis 1998 par la Cour suprême du Canada en rapport avec la tarification.

Par ailleurs, nous avons retenu à des fins consultatives les services d'un expert indépendant en politique publique, qui avait eu l'occasion de se familiariser récemment avec la tarification gouvernementale dans la province de Québec.

Au cours des dernières années, les vérificateurs internes des trois ministères ont effectué plusieurs vérifications qui étaient pertinentes pour notre examen de la tarification, y compris des contrôles et des évaluations de la conformité des gestionnaires aux politiques et procédures. Ces vérifications utiles et de qualité nous ont permis de réduire l'étendue de notre travail à certains égards, par exemple pour déterminer si les contrôles internes de perception des tarifs étaient adéquats.

Résumé

Une décision rendue par la Cour suprême du Canada en 1998 concluait qu'un tarif pouvait être considéré illégal et, par conséquent, être remboursable si un tribunal déterminait qu'il constituait en fait une taxe non créée par une loi ou que le montant demandé était excessif et sans rapport raisonnable avec le coût du service fourni. Bien que le gouvernement de l'Ontario ait pris des mesures au cours de la dernière décennie pour respecter cette décision, il y a encore des revenus de tarification de plus de 500 millions de dollars perçus annuellement au titre des droits relatifs à l'alcool et aux jeux et des services d'inscription qui pourraient être à risque parce qu'ils ne répondent pas aux critères de validité appliqués aux tarifs par la Cour suprême.

La *Non-Tax Revenue Directive* (directive sur les revenus non fiscaux) instaurée en 1991 vise à maximiser les revenus non fiscaux du gouvernement de l'Ontario, notamment les tarifs, et à faire en sorte que les ministères examinent régulièrement les services et les tarifs et tiennent à jour les taux des revenus non fiscaux. Toutefois, nous avons constaté que la plupart des processus en place ne permettaient pas d'atteindre les objectifs de la directive. De plus, contrairement à la législation des tarifs instaurée au niveau fédéral et dans d'autres provinces, les politiques et procédures de l'Ontario n'étaient pas transparentes et ne prévoyaient pas la participation du public aux décisions clés concernant la modification des taux de tarification, et il n'y avait pas suffisamment de rapports publics sur les tarifs perçus, leur utilisation et les coûts associés à la prestation des services tarifés.

Selon l'un des principes clés de la directive, le coût de la prestation des services au public doit être assumé, dans la mesure où cela est raisonnable et possible, par ceux qui bénéficient du service. La *Costing and Pricing Policy* (politique sur l'établissement des coûts et des prix), instaurée par le ministère des Finances en 2004, exige en général que le

coût total de la prestation des services – ainsi que d'autres facteurs comme les priorités du gouvernement, la capacité de payer de l'utilisateur et d'autres facteurs de rentabilité – soit pris en compte dans la tarification. En 2008, dans le cadre du processus budgétaire, le ministère des Finances a pris l'initiative d'exiger que tous les ministères présentent un rapport sur leurs revenus de tarification et les coûts estimatifs de la prestation des services tarifés pour lui permettre d'évaluer les possibilités d'améliorer le recouvrement des coûts. Cet examen ponctuel a révélé que la plupart des taux de tarification ne permettaient pas de recouvrer le coût total des services. Globalement, des coûts d'environ 522 millions de dollars qu'il était prévu de recouvrer ne l'avaient pas été, ce qui signifie que moins de 75 % des coûts des services tarifés étaient recouvrés. Dans le cas où les ministères décident de ne pas faire payer le coût total d'un service – par exemple, lorsque cela n'est ni possible ni économique ou lorsque les utilisateurs n'ont pas les moyens de payer –, ils sont tenus de consigner par écrit les raisons de la tarification à taux réduit. En général, ces raisons n'étaient pas fournies. Par rapport à la plupart des autres provinces, nous avons également constaté que le pourcentage des revenus tiré de la tarification est moindre en Ontario et qu'il en est de même de la tarification par habitant.

Par ailleurs, de manière générale, il n'y avait pas de processus périodique pour tenir à jour les taux de tarification comme l'exige la directive. Nous avons relevé de nombreux exemples de tarifs dont les taux n'avaient pas augmenté depuis 10 à 20 ans, alors que les taux en vigueur ne permettaient de recouvrer que de 23 % à 45 % du coût total de la prestation des services. Dans les autres provinces, nous avons remarqué que la Nouvelle-Écosse procédait à un ajustement annuel de la tarification d'après l'évolution de l'indice des prix à la consommation et que le Québec procéderait à compter de 2011 à une mise à jour systématique de ses tarifs en les indexant au même taux que l'impôt des particuliers.

Certains services tarifés sont fournis tant en personne que par voie électronique – au moyen d'Internet ou depuis des guichets électroniques situés dans différents endroits publics, comme les centres commerciaux, partout dans la province. Les lignes directrices du ministère des Finances exigent que les ministères réduisent le tarif des services fournis par voie électronique afin d'encourager le public à les utiliser. En général, la prestation des services électroniques peut être assurée à moindre coût que celle des services au comptoir. Toutefois, nous avons remarqué que le ministère des Transports n'offrait aucune remise tarifaire pour les services liés aux permis de conduire et à l'immatriculation des véhicules offerts à partir des guichets électroniques. Au contraire, les utilisateurs doivent payer des frais supplémentaires, appelés frais de commodité, de 1 $ par transaction.

À compter du 1er janvier 2010, une nouvelle directive s'appliquera à tous les services provinciaux, tarifés ou non. La directive énoncera de nouvelles normes communes et exigera que les ministères établissent des normes propres aux programmes pour les services offerts, pour la surveillance et l'évaluation de la qualité du service fourni et pour la communication aux utilisateurs du niveau de service effectif.

D'après notre travail et celui des services de vérification interne des trois ministères qui ont reçu notre visite, nous avons conclu que les contrôles financiers internes des tarifs perçus par les trois ministères étaient satisfaisants en général.

Constatations détaillées de la vérification

CADRE STRATÉGIQUE ET DE CONTRÔLE DE LA TARIFICATION

Contexte législatif et administratif

Le fondement juridique de la création et de la perception d'impôts et de tarifs est posé dans différents articles de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Avant de pouvoir instaurer un impôt, il est essentiel que le gouvernement obtienne l'approbation du Parlement sous la forme d'une loi promulguée. Les impôts peuvent être instaurés sans être reliés à un bien ou service précis et peuvent être de n'importe quel montant. Contrairement aux impôts, les tarifs sont des frais liés au coût ou à la valeur d'un bien ou d'un service précis qui est fourni à un particulier ou à une organisation. De manière générale, les tarifs sont imposés par un règlement pris en application d'une loi ou par un décret émis par le lieutenant-gouverneur mais faisant suite à une décision du Conseil des ministres.

En Ontario, la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* confère au Conseil du Trésor le pouvoir de fixer les droits ou frais des services de la plupart des ministères et de certains organismes. Dans certains cas, la loi accorde à un ministre le pouvoir d'établir des tarifs, mais l'approbation finale relève du Conseil du Trésor. Le Conseil du Trésor est appuyé par le ministère des Finances, lequel élabore des politiques administratives sur la tarification et fournit des services d'analyse et de soutien pour le processus annuel de préparation du budget des dépenses et de planification axée sur les résultats. Dans le cadre de ce processus, les ministères et les organismes doivent présenter un rapport au ministère des Finances sur leurs prévisions de dépenses et de revenus, notamment sur les changements de tarifs, le cas échéant, et sur les demandes de création de nouveaux tarifs.

En 1991, le Secrétariat du Conseil de gestion a émis la directive sur les revenus non fiscaux (la directive), laquelle s'applique aux tarifs perçus par les ministères et par certains organismes. Les objectifs formulés dans la directive sont les suivants :

- maximiser les revenus non fiscaux du gouvernement de l'Ontario;
- veiller à ce que les ministères tiennent à jour les taux des revenus non fiscaux;
- faire en sorte que les ministères examinent les services régulièrement et décident s'il y a lieu d'établir de nouveaux taux de revenus ou d'annuler ceux qui sont en vigueur;
- améliorer le service à la clientèle.

La directive exige que ceux qui bénéficient d'un service assument le coût de sa prestation dans la mesure où cela est raisonnable et possible. Les ministères ne sont pas tenus d'instaurer un tarif s'ils déterminent que la perception de ces revenus pose des difficultés d'ordre pratique ou ne serait pas viable sur le plan économique, que l'imposition de frais porterait gravement atteinte aux objectifs du programme, qu'il est impossible d'identifier un groupe d'utilisateurs précis ou que les utilisateurs n'ont pas les moyens de payer. Quand l'imposition de frais est jugée appropriée, leur montant doit tenir compte des coûts et des objectifs du programme ainsi que des priorités gouvernementales. Les ministères sont tenus d'établir et de consigner par écrit les critères et les calculs qu'ils utilisent pour fixer le montant des tarifs ou des frais.

Tarifs et impôts

Dans une décision rendue il y a plus d'une décennie, la Cour suprême du Canada faisait une distinction entre les tarifs et les impôts et déclarait que certains tarifs n'étaient pas valides parce qu'il s'agissait en fait d'impôts non autorisés. Plus précisément, en 1998, la Cour suprême du Canada a déclaré que certains frais d'homologation imposés par la province de l'Ontario à la succession de Donald Eurig constituaient en fait une taxe sur les biens de la succession et non un tarif. Dans sa décision, la Cour suprême a énoncé les critères permettant de distinguer un tarif d'une taxe. Il doit notamment y avoir un rapport raisonnable entre le coût du service fourni et la somme exigée pour que le tarif soit considéré valide au regard de la Constitution. La Cour suprême a établi qu'il n'y avait aucun rapport entre les frais d'homologation en cause et le coût du service fourni et qu'il ne s'agissait pas d'impôts valides, parce qu'ils n'avaient pas été créés par une loi approuvée par l'Assemblée législative. La Cour suprême a suspendu l'application de la décision pendant six mois afin de permettre à la province de régler la question, ce que

celle-ci a fait en adoptant la *Loi de 1998 de l'impôt sur l'administration des successions,* qui remplace les frais d'homologation par un impôt sur les successions. La loi prévoyait l'application rétroactive des impôts à 1950, à des taux générant les mêmes revenus que les frais d'homologation.

Depuis, bien que le gouvernement de l'Ontario ait pris des mesures à ce sujet, celles-ci ne permettent pas de garantir que tous les tarifs sont légaux et qu'il ne s'agit pas d'impôts déguisés. Nous sommes donc d'avis qu'il y a encore d'importants revenus provinciaux qui risquent d'être considérés comme des impôts invalides et qu'il pourrait être nécessaire de rembourser.

À la suite de l'arrêt Eurig et afin d'améliorer le processus décisionnel dans l'ensemble du gouvernement, le ministère des Finances a élaboré en 2004 une politique sur l'établissement des coûts et des prix, accompagnée de lignes directrices pour sa mise en oeuvre. La politique, qui s'applique à tous les ministères et à certains organismes, exige que l'établissement du coût et du prix des services respecte toutes les lois pertinentes. Dans le cas de l'établissement des coûts, la politique exige que les coûts soient déterminés et consignés pour tous les services, en plus de préciser le mode de calcul des coûts. Pour l'établissement des prix, la politique exige de prendre en compte le coût total de la prestation du service, ainsi que d'autres facteurs, dont les priorités du gouvernement, la capacité de payer des clients, l'accès au service et l'existence d'un groupe d'utilisateurs qui tireraient du service un avantage qui échappe à la population en général. La politique stipule également, dans le cas où les biens et services du gouvernement sont comparables à ceux d'autres administrations ou sont en concurrence avec ceux du secteur privé, que les décideurs doivent obtenir de l'information comparative. Dans le cadre de leurs plans annuels axés sur les résultats, les ministères doivent fournir au ministère des Finances des explications au cas où une source de revenus supérieurs à 1 million de dollars varierait de 20 % ou plus. Ils doivent également inclure de l'information sur les coûts de tout service nouveau ou proposé soumis à l'approbation du Conseil de gestion du gouvernement.

Nous avons appris que le gouvernement avait apporté des changements aux tarifs existants pour se conformer à l'arrêt Eurig. En 2006, le gouvernement a éliminé le tarif sur la quantité de gallons d'alcool vendus aux établissements autorisés, qui lui rapportait près de 46 millions de dollars par année et qui était fondé sur le volume d'achats et sans lien direct avec les coûts réels. À l'automne 2006, le gouvernement a modifié le *Code de la route* pour préciser que les revenus de tarification perçus pour administrer le programme de délivrance des permis de conduire et d'immatriculation des véhicules, qui s'élevaient à 760 millions de dollars en 2006, pouvaient servir à financer les coûts d'infrastructure et d'entretien liés aux voies publiques.

En janvier 2007, la Cour suprême du Canada a déclaré que certains tarifs liés à l'alcool au Nouveau-Brunswick étaient inconstitutionnels, ce qui s'est traduit par le remboursement, au propriétaire d'un établissement, de tarifs perçus pendant six ans et totalisant environ 1 million de dollars. Nous avons appris que cette situation avait incité le gouvernement de l'Ontario à se pencher de nouveau sur ses revenus non fiscaux. À l'été 2007, le Conseil du Trésor a ordonné aux ministères d'examiner tous leurs tarifs, puis il leur a recommandé de proposer des solutions aux problèmes relevés au cours de l'examen lors du processus de planification axée sur les résultats.

Dans le cadre du processus budgétaire de 2008, le Conseil du Trésor a ordonné au ministère des Finances de passer en revue toutes ses sources de revenus non fiscaux afin d'évaluer les possibilités d'améliorer le recouvrement des coûts. Chaque ministère devait présenter au ministère des Finances, avant le 15 juin 2008, un rapport concernant les possibilités d'accroître le recouvrement des coûts au moyen des tarifs existants – en conformité avec l'arrêt Eurig et avec la politique sur l'établissement des coûts et des prix – de même que les possibilités d'instaurer de nouveaux tarifs

conformes à l'arrêt Eurig. D'après la documentation que nous avons reçue du ministère des Finances, tous les ministères ont présenté un rapport sur leurs revenus. Nous avons appris que certains tarifs liés à l'alcool perçus par la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (la Commission) avaient été étudiés séparément et exclus de l'examen des sources de revenus non fiscaux effectué en 2008.

Tarifs liés à l'alcool et aux jeux

Dans le cadre de la planification de notre vérification en octobre 2008, nous avons remarqué que certains tarifs importants liés à l'alcool et aux jeux perçus par la Commission semblaient démesurés par rapport au coût de leur administration et qu'il y avait donc un risque qu'ils ne soient pas conformes à l'arrêt Eurig de la Cour suprême. En tout, nous avons relevé un montant de plus de 470 millions de dollars en tarifs perçus annuellement par la Commission qui pourraient être déclarés non conformes à l'arrêt Eurig. Ceci représente 21 % de tous les revenus provinciaux tirés des droits, licences et permis. L'examen des revenus de tarification déclarés par les autres provinces nous a permis de constater que seul l'Ontario tirait des revenus aussi importants de l'alcool et des jeux.

Dans l'annonce de son budget de mars 2009, le gouvernement a dit qu'il prévoyait d'adopter des mesures législatives pour remplacer par des taxes une variété de frais et de droits liés à l'alcool et à d'autres produits ou services mais sans préciser lesquels.

Autres tarifs à risque

D'après nos visites sur place au ministère de l'Environnement et au ministère des Transports, il n'y avait pas de tarifs importants qui couraient le risque d'être déclarés non conformes à l'arrêt Eurig. Toutefois, nous avons remarqué que les revenus perçus par le ministère des Services gouvernementaux pour certains services d'inscription dépassaient les coûts effectifs d'environ 60 millions de dollars, ce qui correspond à six fois plus que le coût de prestation. Au moment de notre vérification, le ministère des Services gouvernementaux n'avait établi aucun plan d'action pour remédier à la situation.

RECOMMANDATION 1

Pour ne pas risquer de devoir rembourser des revenus de tarification qui seraient inconstitutionnels, le ministère des Finances doit obtenir la certitude juridique dont il a besoin ou envisager d'apporter des modifications législatives ou d'autres changements qui protégeraient la validité de ces revenus.

Le ministère des Finances apprécie la recommandation du Bureau du vérificateur général et continuera de revoir les processus et de prendre des mesures pour protéger la validité de ces revenus.

Dans le budget de 2009, le gouvernement prévoyait d'adopter des mesures législatives pour remplacer une variété de frais et de droits liés à l'alcool et à d'autres produits par des taxes dans le but d'en améliorer la structure de fonctionnement et la clarté sur le plan législatif. Le gouvernement propose d'adopter ces mesures dès qu'il en aura l'occasion. Le Ministère continuera de surveiller les revenus non fiscaux, notamment par le biais de la planification annuelle axée sur les résultats et au moyen des rapports en cours d'exercice. Dans le cadre de la planification axée sur les résultats pour 2010-2011 et des rapports pour les exercices ultérieurs, les ministères doivent présenter des rapports annuels sur les revenus non fiscaux perçus au cours de l'exercice précédent, sur les revenus prévus pour l'exercice en cours et sur les prévisions de revenus pour la période de planification pluriannuelle. Les nouvelles présentations ou propositions soumises en cours d'exercice relativement aux revenus non fiscaux doivent respecter la jurisprudence applicable.

Cadre stratégique et processus

L'établissement, de préférence par voie de législation, d'un cadre stratégique général transparent et clair qui favorise la cohérence constituerait une pratique exemplaire en matière de tarification gouvernementale. Le cadre énoncerait les critères d'imposition de nouveaux tarifs et de modification de tarifs existants, établirait le mode de détermination des coûts, des prix, des objectifs financiers et des normes de service et préciserait les attentes quant au rendement financier, aux normes de service et aux rapports. Quand les exigences de la politique gouvernementale sont exprimées dans une loi de la Législature, le gouvernement envoie un message sans équivoque non seulement aux ministères et aux organismes, mais également au public, sur sa position quant à la tarification des biens et services fournis.

En Ontario, il n'y a pas de loi générale en matière de tarification. Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'administration des tarifs est régie par la directive sur les revenus non fiscaux, instaurée en 1991, par la politique sur l'établissement des coûts et des prix, adoptée en 2004, et par le processus annuel de planification axée sur les résultats. Nous avons toutefois constaté qu'il ne fallait pas compter sur les processus en place pour maximiser les revenus non fiscaux et tenir les tarifs à jour, et il était trop tôt pour dire si les modifications du processus de planification axée sur les résultats remédieraient à la situation. Le processus de planification axée sur les résultats, mis à jour en 2008-2009, exige que les ministères identifient les revenus qui ne respectent pas l'arrêt Eurig et que toutes les décisions prises en matière de tarification prennent en compte le coût total des services au lieu de reposer uniquement sur les coûts des programmes directs comme avant (nous discutons de ce point de façon plus détaillée dans la section « Coûts d'application et de conformité »). Nous avons remarqué que les politiques et les processus de tarification étaient largement motivés par les pressions et les délais associés au budget provincial ou par les décisions rendues par la Cour suprême.

Dans le cadre du processus de planification axée sur les résultats, les ministères sont tenus de faire rapport au ministère des Finances de toute modification des taux de tarification, de l'imposition de nouveaux tarifs et des cas dans lesquels les revenus tirés d'un service tarifé dépassent 1 million de dollars et varient de 20 % ou plus d'une année à l'autre. La responsabilité de mener des examens réguliers et de déterminer la pertinence d'instaurer de nouveaux tarifs ou de mettre fin à des tarifs existants relève de chaque ministère. Ainsi, dans le cadre de la planification axée sur les résultats, il n'y a aucune raison de revoir les tarifs dont les revenus sont stables; par conséquent, il est possible que la pertinence de ces taux de tarification ne soit pas réexaminée avant un bon moment.

Même si la directive sur les revenus non fiscaux atteint ses objectifs, il est possible qu'elle ne produise pas les résultats escomptés dans l'ensemble, car plus de la moitié des revenus de tarification proviennent de tarifs qui semblent exemptés de son application. D'après la directive, les tarifs établis et modifiés par le ministère des Finances et annoncés dans le budget n'ont pas à respecter la directive. Sur les revenus de tarification de 2,2 milliards de dollars perçus en 2007-2008, nous avons relevé un montant d'environ 1,3 milliard de dollars dans deux des ministères visités auxquels la directive n'est pas censée s'appliquer. Ces tarifs, qui relèvent du contrôle du ministère des Finances, comprennent une somme d'environ 848 millions de dollars perçue au titre de la délivrance des permis de conduire et de l'immatriculation des véhicules et un montant de 455 millions de dollars perçu auprès des brasseries. Dans le cadre de nos discussions avec les cadres supérieurs du ministère des Transports et de la Commission où sont perçus ces tarifs, ceux-ci nous ont dit que les décisions relatives à la modification de ces tarifs étaient habituellement prises par le ministère des Finances et que les ministères et la Commission n'en prenaient connaissance en

général qu'au moment du dépôt du budget à cause de la confidentialité du processus budgétaire.

De plus, nous avons relevé plusieurs autres sujets de préoccupation en rapport avec les politiques et procédures de tarification en place, notamment ce qui suit :

- Il n'y a guère de participation du public dans les décisions concernant les tarifs en vigueur. Pour ce qui est des nouveaux tarifs, les ministères doivent consulter les intervenants, mais il n'y a pas de mécanisme obligatoire pour obtenir le point de vue du public.
- Les processus d'examen et de modification périodiques des tarifs ne sont pas transparents; le public prend habituellement connaissance des modifications de la tarification uniquement quand elles sont annoncées dans le budget provincial.
- En général, le Conseil du Trésor, le ministère des Finances ou les ministères individuels n'ont pas établi d'objectifs de recouvrement des coûts pour orienter les décisions futures, par exemple la mesure dans laquelle les clients bénéficiant d'un service tarifé devraient en assumer le coût, et la pertinence de mettre régulièrement à jour les tarifs pour tenir compte de l'inflation et de la fluctuation des coûts.
- Il n'y a aucun rapport public périodique ou annuel sur les tarifs, à part l'indication des revenus totaux dans les Comptes publics. Aux fins des Comptes publics, les ministères doivent faire rapport de leurs revenus tirés des droits, licences et permis, mais ils ne sont pas tenus de relier cette information aux coûts engagés. Des rapports plus complets sur les tarifs perçus, sur leur utilisation et sur les coûts des services visés favoriseraient la transparence dans ce domaine.

Contrairement à l'Ontario, plusieurs administrations canadiennes ont adopté récemment ou annoncé leur intention d'adopter des mesures législatives visant à apporter clarté, transparence et cohérence à la gestion des tarifs, ainsi qu'à la consultation et aux rapports publics sur les services fournis, les coûts engagés et les revenus perçus. Plus précisément, nous avons relevé ce qui suit :

- Le gouvernement fédéral a promulgué la *Loi sur les frais d'utilisation* en 2004 pour renforcer la reddition de comptes, la surveillance et la transparence de la gestion de la tarification. Dans la définition qu'elle donne des frais d'utilisation, la loi incorpore la notion voulant qu'un avantage direct soit conféré à la personne qui les paye. Elle énonce les exigences que les ministères doivent respecter pour l'instauration ou la modification de tarifs. Avant d'instaurer un tarif proposé ou de modifier un tarif existant, le fournisseur de services gouvernemental doit expliquer aux clients les raisons de l'instauration du tarif ainsi que les composantes de coût et de revenu connexes. Il doit aussi donner aux clients la possibilité de présenter leurs points de vue et, au besoin, établir un comité consultatif indépendant chargé de se pencher sur les problèmes soulevés. La loi exige également d'instaurer des normes de service et de présenter tous les ans au Parlement un rapport sur le rendement réel des tarifs nouveaux ou modifiés. Le rapport sur les tarifs doit comprendre le coût total engagé, les revenus perçus, la date de la dernière hausse des tarifs ainsi que de l'information sur la consultation des intervenants. De plus, la loi exige des explications quand le montant du tarif est supérieur à celui en vigueur dans une autre administration avec laquelle une comparaison des tarifs est effectuée. De plus, en complément de la loi fédérale, le Secrétariat du Conseil du Trésor instaure des politiques et des directives sur les processus visant à proposer des tarifs, à fixer des normes en matière de tarifs et de services et à faire rapport sur les tarifs nouveaux, modifiés ou existants. Cette information peut être consultée par le public sur le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor.

- La Nouvelle-Écosse a promulgué en 2007 la *Fees Act*, qui stipule qu'aucune hausse de tarif n'est autorisée, sauf si le ministre responsable avise l'Assemblée législative et fournit des détails tels que l'objet du tarif, les revenus totaux prévus et l'intention de recouvrer les coûts en tout ou en partie. Depuis quelques années, tous les tarifs provinciaux sont ajustés en fonction de l'indice des prix à la consommation le 1er avril de chaque année. Ces hausses de tarifs font l'objet d'un rapport public.
- En 2008, le Nouveau-Brunswick a promulgué une nouvelle loi sur la tarification afin d'instaurer un processus transparent pour régir les tarifs imposés par les ministères et pour répondre aux préoccupations exprimées par les intervenants à la suite des hausses soudaines de tarifs. En janvier 2009, la province a publié son premier rapport annuel sur ses tarifs, qui indiquait notamment pour chaque tarif le fondement législatif, le montant actuel du tarif, la date d'entrée en vigueur et le montant des hausses, le cas échéant, les revenus annuels prévus et tout changement des revenus prévus. Le rapport explique également l'objectif de l'instauration de tout nouveau tarif ou de la modification d'un tarif existant.
- Dans son budget de 2009-2010, le gouvernement du Québec annonçait son engagement à mettre en oeuvre une loi cadre sur la tarification. L'objet énoncé de la loi est d'améliorer le financement des services pour en maintenir la qualité et d'assurer la transparence et la reddition de comptes du processus de tarification. D'ici 2012, le gouvernement évaluera systématiquement les coûts de tous les services auxquels s'applique ou pourrait s'appliquer une tarification, déterminera la cible d'autofinancement de chaque service tarifé, indexera les tarifs annuellement au même taux que l'impôt des particuliers et présentera tous les ans au public une reddition de comptes.

RECOMMANDATION 2

Afin d'améliorer la reddition de comptes, l'ouverture et la transparence des décisions liées à la tarification et la conformité aux politiques, le ministère des Finances doit examiner les mesures législatives, les politiques et les processus en vigueur ou prévus dans d'autres administrations pour cerner les pratiques exemplaires pouvant être appliquées en Ontario. Il doit également envisager de mettre à la disposition de l'Assemblée législative et du public, à l'instar d'autres provinces, l'information sur les décisions reliées à la tarification, comme la mesure dans laquelle les tarifs sont censés permettre de recouvrer les coûts, et sur les exigences à respecter pour proposer de nouveaux tarifs ou des hausses de tarifs.

Le ministère des Finances soutient les efforts déployés en permanence dans l'ensemble du gouvernement pour accroître la reddition de comptes, l'ouverture et la transparence du processus décisionnel. Dans le cadre de ces efforts, le Ministère examinera les pratiques en vigueur dans d'autres administrations d'ici 2010-2011 et étudiera leur applicabilité à la lumière des politiques gouvernementales de l'Ontario et des éléments comme les priorités du gouvernement, les facteurs économiques et sociaux, l'assiette fiscale et d'autres facteurs de rentabilité. Toutes les nouvelles politiques doivent être approuvées par le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement. Nous poursuivrons l'examen du bien-fondé de chaque tarif.

TARIFS ET COÛTS

Recouvrement du coût des services

Dans les trois ministères qui ont reçu notre visite, la plupart des taux de tarification ne permettaient

pas de recouvrer le coût total des services fournis et il n'y avait aucune documentation disponible, contrairement à ce qu'exigeait la directive, pour justifier ces bas taux de tarification. Comme le coût des services tarifés n'était pas calculé de façon uniforme et périodique, il était impossible de déterminer avec exactitude la mesure dans laquelle les tarifs en vigueur dans ces trois ministères permettaient de recouvrer le coût des services fournis. Toutefois, à titre d'indication et d'estimation pour tous les ministères, l'examen des coûts et des revenus, mené dans le cadre du budget de 2008 pour évaluer les possibilités d'améliorer le recouvrement des coûts, indiquait que les revenus étaient inférieurs d'environ 522 millions de dollars aux coûts des services tarifés. Globalement, les recouvrements totaux prévus dans tous les ministères n'atteignaient pas 75 % des coûts engagés pour assurer la prestation des services tarifés.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, tant la directive sur les revenus non fiscaux que la politique sur l'établissement des coûts et des prix exigent d'envisager la possibilité de fixer les tarifs à un niveau permettant de recouvrer le coût total du service tarifé de façon que ceux qui bénéficient du service assument le coût de sa prestation dans la mesure où cela est raisonnable et possible. Si un ministère décide de ne pas recouvrer le coût total des services – dans le cas, par exemple, où ce ne serait pas économique ou si des utilisateurs n'ont pas les moyens de payer –, il doit justifier sa décision par écrit.

Alors que beaucoup de tarifs sont appliqués depuis de nombreuses années, nous avons constaté qu'il n'y avait généralement pas de documentation sur la méthode à employer pour fixer les tarifs à des taux couvrant le coût des services en question. En d'autres termes, les ministères ne procédaient pas à un examen formel périodique des tarifs pour s'assurer de recouvrer le coût total des services connexes ou, s'ils décidaient de ne pas recouvrer le coût total, ils ne consignaient pas par écrit les motifs de leur décision. Il importe de souligner que l'examen ponctuel de toutes les sources de revenus non fiscaux mené dans le cadre du processus budgétaire de 2008 pour évaluer les possibilités d'améliorer le recouvrement des coûts a contribué à remédier à ce problème, car tous les ministères étaient tenus de déterminer les modifications qu'ils devraient apporter aux taux de tarification pour pouvoir recouvrer les coûts totaux, ainsi que les conséquences pour les intervenants.

En revanche, nous avons constaté que plusieurs tarifs instaurés récemment étaient mieux étayés du fait que les décisions clés – par exemple le fondement de l'instauration du tarif, les coûts associés au tarif et la conformité de celui-ci à l'arrêt Eurig – étaient bien documentées. Toutefois, ces nouveaux tarifs représentent moins de 0,1 % des revenus de tarification totaux.

Au ministère de l'Environnement, nous avons remarqué que des cibles de recouvrement des coûts avaient été fixées pour certains programmes. Quand Air pur Ontario – un programme obligatoire d'analyse des gaz d'échappement et d'entretien des véhicules – a été créé en 1999, le Ministère s'est donné comme cible de recouvrer la totalité des coûts du programme. En 2007-2008, ces coûts s'élevaient à 31 millions de dollars et nous avons constaté que le programme les recouvrait de manière générale. Le 1er janvier 2002, le gouvernement a instauré des droits d'inscription pour les producteurs de déchets dangereux afin de recouvrer les coûts de gestion à l'échelle de la province et d'encourager une réduction de la production. Le Ministère s'était engagé à revoir cette initiative après trois à cinq ans, mais l'examen n'était pas terminé au moment de notre vérification. Nous avons comparé les coûts correspondants, qui nous ont été communiqués par le Ministère, aux revenus perçus et constaté que seulement 6 millions de dollars environ sur des coûts estimatifs de 19 millions de dollars – environ 31 % – avaient été recouvrés en 2007-2008. L'écart de 13 millions de dollars était couvert par les revenus généraux de la province. Nous avions soulevé ce problème dans notre vérification de 2007.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons comparé les revenus de tarification de l'Ontario à ceux du gouvernement fédéral et des autres provinces. La Figure 2 indique que l'Ontario se classe à l'avant-dernier rang (avec la Saskatchewan) quant au pourcentage des revenus totaux provenant de la tarification. La Figure 3 montre que les résidents de l'Ontario paient la tarification la moins élevée par habitant pour les services gouvernementaux. Ces statistiques pourraient être une indication que la directive n'atteint peut-être pas son objectif de maximiser les revenus non fiscaux en faisant en sorte que les utilisateurs qui bénéficient des services tarifés paient le coût total de la prestation dans la mesure où cela est raisonnable et possible.

RECOMMANDATION 3

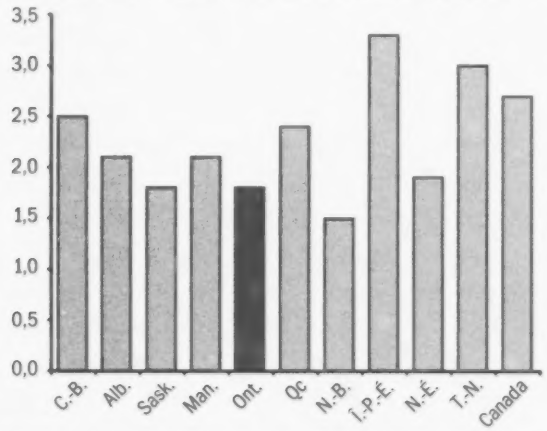
Afin de maximiser les revenus non fiscaux comme le veut la directive connexe, il faut fixer des taux de tarification permettant de recouvrer les coûts de la prestation des services dans la mesure où cela est raisonnable et possible. La décision de ne pas recouvrer les coûts totaux doit être justifiée par écrit. De plus, le ministère des Finances, de concert avec les autres ministères et avec l'approbation du Conseil du Trésor, doit envisager d'établir des ratios cibles de recouvrement pour les services dont les coûts ne sont pas tous recouvrés.

[illegible]

Les décisions quant au niveau approprié des coûts à recouvrer reposent sur une politique gouvernementale, qui relève de la compétence du Conseil du Trésor. La décision est prise au cas par cas et en tenant compte d'autres facteurs, notamment l'administration de la politique socioéconomique et de la politique gouvernementale, afin de concilier les avantages globaux et l'intérêt public. Les politiques actuelles permettent de fixer différents taux de tarification, notamment des taux inférieurs au recouvrement du coût total. Ceci s'inscrit dans le choix de la politique gouvernementale d'appuyer la prestation de certains services d'intérêt général ou de fixer des prix qui ont une incidence sur le choix

Figure 2 : Tarifs exprimés en pourcentage des revenus totaux – Ontario et autres administrations, 2007-2008

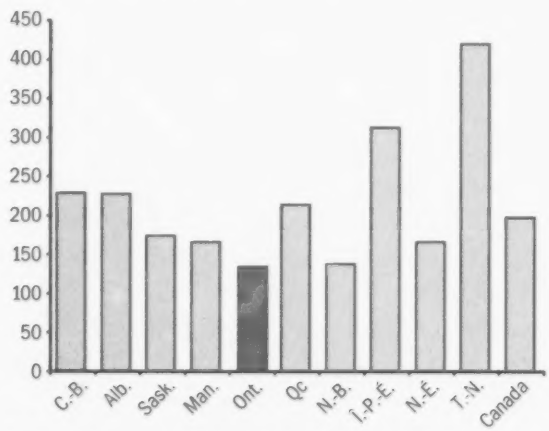
Source des données : Comptes publics du Canada et de chaque province



Remarque : À cause des différences de classification des tarifs dans les différentes administrations, certains tarifs non applicables à l'Ontario ont été omis. De plus, nous avons déduit les tarifs de l'Ontario reliés à l'alcool et aux jeux parce que les autres provinces ne déclarent pas ces revenus de la même manière.

Figure 3 : Tarifs par habitant – Ontario et autres administrations, 2007-2008

Source des données : Statistique Canada et Comptes publics de chaque province



Remarque : À cause des différences de classification des tarifs dans les différentes administrations, certains tarifs non applicables à l'Ontario ont été omis. De plus, nous avons déduit les tarifs de l'Ontario reliés à l'alcool et aux jeux parce que les autres provinces ne déclarent pas ces revenus de la même manière.

du consommateur (par exemple, une mesure d'encouragement ou de dissuasion). Le Ministère examinera avec soin le besoin de fixer des ratios cibles de recouvrement pour les services dont les coûts ne sont pas tous recouvrés et rappellera aux ministères qu'ils doivent conserver les documents relatifs à la tarification de façon à les avoir sous la main pour des vérifications ultérieures.

Mise à jour des tarifs

La directive exige que les ministères tiennent les tarifs à jour, examinent les services à intervalles réguliers et étudient la pertinence d'instaurer de nouveaux tarifs. Exception faite de quelques cas, nous avons remarqué que les trois ministères ne disposaient d'aucun processus pour actualiser régulièrement les tarifs, par exemple pour tenir compte de l'évolution des coûts et de l'inflation. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les ministères, à la demande du ministère des Finances, ont procédé à une analyse complète de leurs revenus de tarification et des coûts connexes dans le cadre du processus budgétaire de 2008 afin de déterminer les possibilités d'accroître les revenus. Nous avons toutefois appris que cette évaluation était une première et qu'aucun processus n'avait été instauré pour procéder à une évaluation annuelle régulière des revenus de tarification par rapport aux coûts des services.

Un processus de mise à jour régulière des tarifs répondrait à l'exigence de la directive et contribuerait à maintenir les tarifs à des niveaux se rapprochant des taux de recouvrement des coûts réels. Ceci permettrait également d'éviter la nécessité d'imposer du jour au lendemain des hausses de tarifs importantes pour tenir compte de l'augmentation graduelle des coûts au fil des ans. De même, dans le cas des coûts qui ont diminué – à la suite des progrès technologiques par exemple –, on pourrait aussi répercuter les économies sur les utilisateurs des services tarifés.

Nous avons identifié un grand nombre de tarifs qui ne rapportaient pas assez pour couvrir les coûts mais qui n'avaient été ni augmentés ni indexés sur l'inflation pendant de longues périodes. La Figure 4 présente un échantillon de tarifs, identifiés lors de nos visites aux trois ministères et à la Commission, qui n'avaient fait l'objet d'aucune modification depuis de nombreuses années – dans certains cas,

Figure 4 : Exemples de services tarifés sans modification récente des tarifs

Source des données : Ministères des Finances, de l'Environnement et des Transports et Commission des alcools et des jeux de l'Ontario

Ministère ou organisme	Service	Dernière mise à jour	Coûts annuels (en millions de $)	Revenus annuels (en millions de $)	Taux de recouvrement (%)
Commission des alcools et des jeux de l'Ontario	Inscriptions relatives aux jeux – employés des casinos	1999	4,0	1,8	45
	Inscriptions relatives aux jeux – fournisseurs des casinos	1992	8,3	2,4	29
	Renouvellement des permis d'alcool – 2 et 3 ans	1997	13,2	3,8	29
Environnement	Certificat d'autorisation	1998	17,9	7,0	39
Services gouvernementaux	Changement de nom – société étrangère	1998	0,3	0,1	33
	Changement de nom – particulier	1990	2,4	1,1	46
Transports	Plan d'immatriculation internationale des véhicules commerciaux – transporteurs ontariens	1988	157,7	47,9	30
	Plan d'immatriculation internationale des véhicules commerciaux – transporteurs non ontariens	1988	96,7	22,3	23

depuis 20 ans – et qui permettaient de recouvrer moins de la moitié des coûts effectifs.

Nous avons remarqué que la Nouvelle-Écosse ajustait sa tarification tous les ans pour tenir compte de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, et que le Québec prévoyait actualiser tous ses tarifs d'ici 2012 en les indexant au même taux que l'impôt des particuliers.

RECOMMANDATION 4

Afin de garantir que les ministères alignent les tarifs sur les coûts effectifs conformément aux politiques en vigueur, le ministère des Finances doit collaborer avec les ministères à l'instauration de processus réguliers permettant de suivre l'évolution des coûts de la prestation des services et de recommander des mises à jour périodiques des tarifs au Conseil du Trésor.

Le ministère des Finances dispose de processus pour déterminer le coût de la prestation des services dans le cadre de la planification annuelle et de la gestion financière en cours d'exercice. Il examine périodiquement les tarifs pour déterminer lesquels doivent faire l'objet d'ajustements. Le ministère des Finances envisagera avec d'autres ministères de procéder à des analyses de rentabilisation, dans le cadre de la planification annuelle axée sur les résultats et de la gestion financière en cours d'exercice, afin d'aligner les tarifs sur l'évolution des coûts. Toutes ces recommandations doivent être approuvées par le Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement. Comme l'augmentation des coûts n'est que l'un des facteurs pris en compte dans la fixation d'un tarif, elle n'entraîne pas automatiquement une hausse. Les priorités du gouvernement, les facteurs socioéconomiques, la capacité de payer des utilisateurs et d'autres facteurs de rentabilité sont également pris en compte dans la tarification.

Tarification des services électroniques

Le *Results-based Planning Technical Guide,* publié annuellement par le ministère des Finances, précise qu'il faut encourager une plus grande utilisation des modes de services électroniques et, dans le cas où les services sont offerts tant par voie électronique qu'au comptoir, qu'une remise doit être accordée sur le tarif des services électroniques. En général, la prestation des services par voie électronique coûte moins cher. Nous avons remarqué que le ministère des Services gouvernementaux offrait une remise pour certains services, tels que l'enregistrement du nom d'une entreprise, quand la prestation est assurée en ligne.

Le ministère des Transports offre des services au comptoir et, par le biais des guichets de ServiceOntario du ministère des Services gouvernementaux, des services électroniques sur Internet pour le renouvellement des vignettes de validation des plaques d'immatriculation, les demandes de dossiers du conducteur et du véhicule et les commandes de plaques d'immatriculation personnalisées. Toutefois, il n'offre pas de remise sur les services électroniques. Qui plus est, il fournit ces services par le biais des guichets électroniques de ServiceOntario répartis dans plusieurs endroits publics, comme les centres commerciaux, partout dans la province – moyennant un tarif supplémentaire. ServiceOntario ajoute en effet des frais de « commodité » supplémentaires de 1 $ au coût de chaque transaction effectuée aux guichets électroniques. Les revenus tirés de ces frais de commodité s'élevaient à environ 842 000 $ en 2008-2009. Nous avons demandé au Ministère les motifs de ces frais supplémentaires et la raison pour laquelle il n'offre pas de remise sur les services Internet; il a été incapable de nous fournir de l'information comparative sur le coût des services offerts aux guichets électroniques ou sur Internet par rapport au coût des services au comptoir.

RECOMMANDATION 5

Le ministère des Transports, en collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux, doit comparer les coûts des services offerts aux guichets électroniques et en ligne avec ceux des services au comptoir afin de déterminer si l'ajout de frais de « commodité » au coût des transactions par guichet électronique est justifié et s'il devrait accorder une remise pour les services offerts à ces guichets et en ligne.

Le ministère des Transports et le ministère des Services gouvernementaux apprécient la recommandation du vérificateur général. La stratégie de prix des modes de prestation (Channel Pricing Strategy) exige que les ministères assurent l'efficience des services offerts par voie électronique et au comptoir. Toutefois, certains services, dont les transactions par guichet électronique, entraînent un supplément parce qu'ils coûtent plus cher. ServiceOntario et le ministère des Transports travaillent en partenariat pour offrir au public des services au comptoir, au guichet électronique et sur Internet. La responsabilité et la gestion de la prestation de services multimodes, y compris la gestion de contrats, ont été transférées du ministère des Transports à ServiceOntario en 2007. Le ministère des Transports travaille en étroite collaboration avec ServiceOntario à la mise au point d'une stratégie opérationnelle visant à inciter les consommateurs à adopter le mode de prestation électronique. Ceci comprend l'examen des frais de commodité à la lumière des obligations contractuelles envers les fournisseurs du secteur privé, de la réglementation et de la législation en vigueur, des politiques du ministère des Finances et du coût des différents modes de prestation. ServiceOntario examinera en outre l'impact global de tous les coûts gouvernementaux, notamment le soutien des systèmes informatiques et de l'InfoCentre, pour garantir que les tarifs des services électroniques sont appropriés, dans le cadre du processus de planification axée sur les résultats de 2010-2011.

Coûts d'application et de conformité

Les ministères utilisent les lignes directrices de la politique sur l'établissement des coûts et des prix pour déterminer le coût total de leurs services tarifés afin de s'assurer que les décisions relatives à la tarification reposent sur de l'information exacte, complète et cohérente sur les coûts. Les coûts qui seront imputés comprennent les coûts des programmes directs, les coûts de soutien des programmes directs, les coûts ministériels, les coûts indirects engagés par d'autres ministères et, le cas échéant, les coûts associés aux risques (par exemple, les paiements de règlement ministériels au titre des poursuites courantes). Bien que les systèmes financiers ministériels consignent correctement en général les coûts des programmes directs, le personnel des ministères doit habituellement déterminer les autres coûts et prendre des décisions quant à leur imputation appropriée aux services tarifés.

Les lignes directrices ne contiennent aucune instruction quant à la façon dont les ministères devraient imputer les coûts d'application et de conformité aux services tarifés aux fins de l'établissement des coûts. Les coûts d'application et de conformité de nombreux programmes constituent une partie intégrante et importante du service fourni. Par exemple, dans le cas de la délivrance, en vertu du *Code de la route*, des permis de conduire qui donnent aux gens le droit de conduire sur les voies publiques, la tarification devrait également couvrir le coût des mesures prises pour garantir que les conducteurs respectent le *Code de la route*, ce qui comprendrait les coûts de l'application du Code par la Police provinciale de l'Ontario.

Nous avons constaté que les coûts d'application et de conformité n'étaient pas imputés de façon uniforme aux services tarifés. Par exemple, le

ministère de l'Environnement, dans l'évaluation de ses revenus non fiscaux préparée dans le cadre du processus budgétaire de 2008, avait inclus pour le programme Air pur Ontario des coûts d'enquête, d'application et de conformité de près de 1 million de dollars engagés par sa Direction des enquêtes et de l'application des lois et par sa Direction de la mise en conformité des secteurs. Toutefois, le Ministère n'avait pas inclus dans son évaluation les coûts de conformité et d'application reliés au tarif versé par les producteurs de déchets pour obtenir des certificats d'autorisation. L'évaluation qu'il a fournie au ministère des Finances indiquait que les coûts du ministère de l'Environnement correspondaient à près de 18 millions de dollars; or, il aurait fallu ajouter environ 5 millions de dollars à ce montant si les coûts d'application avaient été inclus.

De même, pour établir le coût total des services tarifés fournis aux transporteurs commerciaux, le ministère des Transports avait imputé des coûts de conformité et d'application directs de 27,5 millions de dollars. Ces frais de conformité et d'application comprennent le coût des agents d'exécution des règlements de la route qui effectuent les inspections des véhicules commerciaux dans les centres d'inspection des camions du ministère des Transports, dans le cadre de patrouilles et dans les installations des transporteurs. Toutefois, le Ministère n'avait pas inclus dans les coûts de 760 millions de dollars déclarés pour les programmes de délivrance des permis de conduire et d'immatriculation des véhicules les coûts de la Police provinciale de l'Ontario, laquelle dépense quelque 189 millions de dollars par année pour patrouiller les routes de l'Ontario et y faire appliquer les lois. Bien que la Police provinciale de l'Ontario relève d'un autre ministère – le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels –, les lignes directrices sur l'établissement des coûts et des prix permettent explicitement d'inclure les coûts indirects engagés par d'autres ministères dans l'établissement du coût total des services tarifés.

RECOMMANDATION 6

Afin de s'assurer de disposer de renseignements exacts et cohérents pour prendre des décisions éclairées en matière de tarification, le ministère des Finances doit modifier sa politique et ses lignes directrices sur l'établissement des coûts et des prix pour exiger que les ministères prennent en compte les coûts de conformité et d'application dans la détermination du coût total des services tarifés.

Le ministère des Finances accepte de réviser sa politique et ses lignes directrices sur l'établissement des coûts et des prix d'ici 2011-2012 pour que les coûts d'application et de conformité soient pris en compte dans la détermination du coût total des services tarifés afin de garantir une application plus uniforme de la politique. Le ministère des Transports et le ministère de l'Environnement continueront de travailler en étroite collaboration avec le ministère des Finances pour que toute modification de la politique et des lignes directrices, ou la clarification des coûts reliés à la conformité et à l'application, soit dûment prise en compte dans la détermination du coût total des services tarifés.

PERCEPTION DES REVENUS

D'après l'échantillon de tarifs que nous avons examinés, les contrôles financiers internes instaurés par les trois ministères pour la perception des revenus étaient satisfaisants en général. Nous avons examiné les rapports de vérification interne disponibles et constaté que des mesures correctives étaient prises en temps opportun quand des lacunes étaient relevées. De plus, nous avons attiré l'attention des ministères sur plusieurs observations de vérification de moindre importance et formulé des recommandations pour améliorer les contrôles

internes de la perception et de la comptabilisation des tarifs.

Le programme Air pur Ontario du ministère de l'Environnement est administré par une société privée qui est chargée de percevoir les revenus auprès des centres d'analyse autorisés des gaz d'échappement, et de les verser au Trésor. Les revenus du programme Air pur Ontario s'élevaient à environ 32 millions de dollars en 2008-2009. Nous avons remarqué que la dernière fois où le Ministère avait embauché des vérificateurs indépendants pour évaluer les contrôles financiers des revenus du programme perçus par la société privée remontait à 2002, et que les contrôles en vigueur à ce moment-là avaient été jugés suffisants. Le Ministère nous a informés qu'il n'avait procédé à aucune autre évaluation au cours des sept années suivantes parce qu'aucun changement important n'avait été apporté aux procédures opérationnelles et financières du programme.

De plus, le Ministère n'avait effectué aucune évaluation pour avoir l'assurance que les revenus étaient raisonnables, par exemple, en estimant les revenus à l'aide de la base de données du ministère des Transports sur l'immatriculation des véhicules. Compte tenu de l'importance du montant des revenus du programme Air pur Ontario perçus par une société privée, il serait prudent que le Ministère obtienne périodiquement une assurance indépendante, au moyen d'une vérification par exemple, que les montants corrects sont versés au Trésor et que les contrôles internes instaurés par la société privée sont suffisants. La solution la plus économique serait peut-être que le comité de vérification de la haute direction du Ministère demande qu'une vérification soit prévue dans le plan de travail 2010 des services de vérification interne du Ministère.

RECOMMANDATION 7

Le ministère de l'Environnement doit obtenir une assurance procurée par une vérification interne ou externe périodique ainsi que d'autres assurances que les revenus perçus et versés par les exploitants privés de son programme Air pur Ontario sont du juste montant.

Le ministère de l'Environnement apprécie la recommandation du vérificateur général et inclura dans son plan de vérification de 2009-2010 une vérification interne des revenus perçus et versés par les exploitants privés du programme Air pur Ontario. De plus, le Ministère instaurera un cycle de vérifications régulières à faire faire par des parties extérieures au programme comme la Direction de la vérification interne du Ministère, ou un sous-traitant externe, afin de renforcer la surveillance de la perception et du versement des revenus. Ce plan augmentera la surveillance financière que le Ministère exerce sur une base quotidienne et mensuelle pour garantir que la perception et le versement des revenus de tarification du programme Air pur Ontario sont soumis à des contrôles financiers appropriés.

NORMES DE SERVICE ET RAPPORTS

Une nouvelle directive en matière de services qui se veut un cadre actualisé axé sur la clientèle s'appliquera à tous les ministères du gouvernement de l'Ontario à compter du 1er janvier 2010. La directive énoncera de nouvelles normes communes et exigera que les ministères établissent des normes spécifiques à chaque programme pour les services offerts, pour la surveillance et l'évaluation de la qualité des services fournis et pour la communication aux clients du niveau de service réellement atteint. La directive s'applique à tous les services provinciaux, qu'ils soient tarifés ou non. Nous avons remarqué que les dispositions législatives fédérales applicables aux tarifs nouveaux ou modifiés et les politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor applicables aux tarifs existants imposent des exigences supplémentaires aux ministères, organismes, comités et

commissions du gouvernement fédéral qui peuvent tarifer leurs services. Par exemple, ils doivent établir, pour l'évaluation du rendement, des normes comparables à celles établies par d'autres pays avec lesquels une comparaison est pertinente. Il leur faut en outre donner des explications aux clients sur la façon dont les tarifs sont établis ainsi que de l'information sur les coûts et les revenus connexes. Ainsi, les clients sont conscients du rapport qualité-prix des services qu'ils reçoivent.

En Ontario, les ministères peuvent choisir d'offrir une garantie de service et de compenser le client s'il ne reçoit pas le service promis. Par exemple, nous avons remarqué que le ministère des Services gouvernementaux offrait des garanties pour certains services d'enregistrement des naissances, des décès et des mariages. Au niveau fédéral, la *Loi sur les frais d'utilisation* stipule, indépendamment de l'offre d'une garantie de service, que si, pour un exercice donné, le rendement d'un service tarifé est inférieur aux normes de service dans une proportion dépassant 10 %, le tarif sera réduit d'un pourcentage – d'au plus 50 % – équivalant à l'insuffisance du rendement pour tous les clients au cours de l'exercice suivant.

RECOMMANDATION 8

Afin d'améliorer la reddition de comptes et les rapports sur les services tarifés, le ministère des Finances, en collaboration avec les ministères qui imposent les tarifs, doit repérer et mettre en oeuvre les pratiques exemplaires utilisées dans d'autres administrations pour l'instauration et le compte rendu public des normes de service et des niveaux de service réellement atteints.

En tant que ministère responsable de l'élaboration de la nouvelle directive applicable à la fonction publique de l'Ontario qui entrera en vigueur en janvier 2010, le ministère des Services gouvernementaux aide présentement les ministères à mettre en oeuvre les exigences de la directive. Ces exigences comprennent l'instauration de normes de service spécifiques à chaque programme en consultation avec les clients, la communication des normes aux clients et l'évaluation et le compte rendu subséquents de l'atteinte de ces normes. Dans le cadre du programme d'amélioration des services, le ministère des Services gouvernementaux, au nom de la fonction publique de l'Ontario, collabore également avec des organisations intergouvernementales à la réalisation d'études sur la qualité des services, ce qui permet à la fonction publique de l'Ontario d'établir des comparaisons avec d'autres administrations.

Chapitre 3
Section
3.06

Prévention et contrôle de l'infection dans les foyers de soins de longue durée

Contexte

Les foyers de soins de longue durée (les foyers) de l'Ontario fournissent des soins, des services et de l'hébergement aux personnes qui sont incapables de vivre indépendamment et qui ont besoin jour et nuit de soins infirmiers et de surveillance dans un milieu sécuritaire. L'Ontario compte plus de 600 foyers, habités par quelque 75 000 pensionnaires, dont la plupart sont âgés de plus de 65 ans. Les foyers deviennent en substance le « domicile » de la plupart de leurs clients. Tous les foyers entrent dans l'une de quatre catégories : maisons de soins infirmiers à but lucratif ou non lucratif, établissements de bienfaisance, foyers municipaux pour personnes âgées, comme l'illustre la Figure 1.

Figure 1 : Foyers de soins de longue durée de l'Ontario, par type, novembre 2008

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Type	Nbre de foyers	Nbre de lits
Foyers de soins infirmiers (à but lucratif)	353	40 100
Foyers de soins infirmiers (sans but lucratif)	95	11 200
Foyers de bienfaisance (sans but lucratif)	54	7 500
Foyers municipaux (sans but lucratif)	103	16 400
Total	**605**	

Les pensionnaires des foyers risquent fortement de contracter des maladies infectieuses, car bon nombre partagent une chambre et, en général, ils mangent et participent à des activités en groupe. De plus, leurs risques à cet égard sont généralement plus importants que ceux du grand public à cause de leur âge et de leur vulnérabilité à la maladie. Par ailleurs, les pensionnaires qui ont une déficience cognitive ne mentionnent pas toujours leurs symptômes au personnel lorsqu'ils apparaissent, et ils ont parfois tendance à errer, deux facteurs qui augmentent la probabilité de propagation des maladies infectieuses.

Lorsqu'un pensionnaire attrape une infection, celle-ci est considérée comme une infection associée aux soins de santé (IASS), appelée également « infection nosocomiale ». Les IASS ont une forte incidence tant sur les pensionnaires que sur le système de soins de santé provincial. La gravité des effets des infections de cette catégorie sur les pensionnaires peut varier d'un malaise qui dure quelques jours à une affection qui doit être traitée aux antibiotiques ou qui nécessite même l'hospitalisation. Dans les cas les plus graves, les IASS peuvent provoquer la mort. Bien qu'il n'existe pas de renseignements sur le nombre total de cas d'IASS qui se déclarent chaque année dans les foyers de l'Ontario, des études indiquent que l'infection est l'une des raisons les plus répandues de l'hospitalisation des pensionnaires. De fait, une étude américaine a montré que l'infection était la

Prévention et contrôle de l'infection dans les foyers de soins de longue durée

Contexte

Les foyers de soins de longue durée (les foyers) de l'Ontario fournissent des soins, des services et de l'hébergement aux personnes qui sont incapables de vivre indépendamment et qui ont besoin jour et nuit de soins infirmiers et de surveillance dans un milieu sécuritaire. L'Ontario compte plus de 600 foyers, habités par quelque 75 000 pensionnaires, dont la plupart sont âgés de plus de 65 ans. Les foyers deviennent en substance le « domicile » de la plupart de leurs clients. Tous les foyers entrent dans l'une de quatre catégories : maisons de soins infirmiers à but lucratif ou non lucratif, établissements de bienfaisance, foyers municipaux pour personnes âgées, comme l'illustre la Figure 1.

Figure 1 : Foyers de soins de longue durée de l'Ontario, par type, novembre 2008

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Type	Nbre de foyers	Nbre de lits
Foyers de soins infirmiers (à but lucratif)	353	40 100
Foyers de soins infirmiers (sans but lucratif)	95	11 200
Foyers de bienfaisance (sans but lucratif)	54	7 500
Foyers municipaux (sans but lucratif)	103	16 400
Total	**605**	**75 200**

Les pensionnaires des foyers risquent fortement de contracter des maladies infectieuses, car bon nombre partagent une chambre et, en général, ils mangent et participent à des activités en groupe. De plus, leurs risques à cet égard sont généralement plus importants que ceux du grand public à cause de leur âge et de leur vulnérabilité à la maladie. Par ailleurs, les pensionnaires qui ont une déficience cognitive ne mentionnent pas toujours leurs symptômes au personnel lorsqu'ils apparaissent, et ils ont parfois tendance à errer, deux facteurs qui augmentent la probabilité de propagation des maladies infectieuses.

Lorsqu'un pensionnaire attrape une infection, celle-ci est considérée comme une infection associée aux soins de santé (IASS), appelée également « infection nosocomiale ». Les IASS ont une forte incidence tant sur les pensionnaires que sur le système de soins de santé provincial. La gravité des effets des infections de cette catégorie sur les pensionnaires peut varier d'un malaise qui dure quelques jours à une affection qui doit être traitée aux antibiotiques ou qui nécessite même l'hospitalisation. Dans les cas les plus graves, les IASS peuvent provoquer la mort. Bien qu'il n'existe pas de renseignements sur le nombre total de cas d'IASS qui se déclarent chaque année dans les foyers de l'Ontario, des études indiquent que l'infection est l'une des raisons les plus répandues de l'hospitalisation des pensionnaires. De fait, une étude américaine a montré que l'infection était la

Figure 2 : Quatre maladies/organismes infectieux contractés dans des foyers de soins de longue durée

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Cause	Source de l'infection initiale	Effets possibles	Transmission	Traitements possibles	Autres préoccupations
Bactérie *Clostridium difficile* (*C. difficile*)	• Le pensionnaire prend des antibiotiques qui réduisent les taux normaux de bonnes bactéries dans l'intestin et le côlon. • La bactérie *C. difficile* peut donc croître et produire des toxines.	• Diarrhées • Maladies intestinales graves (p. ex. colite) pouvant nécessiter une chirurgie • Décès dans les cas extrêmes	• Contact[1]	• Les cas bénins peuvent ne nécessiter aucun traitement. • Les cas graves sont traités aux antibiotiques.	• Peut entraîner des éclosions parce que de nombreux pensionnaires de foyers de soins de longue durée prennent des antibiotiques. • Les spores du *C. difficile* sont difficiles à détruire parce qu'elles résistent à certains produits chimiques. • Les désinfectants pour les mains à base d'alcool pourraient ne pas être aussi efficaces que le savon et l'eau.
Maladies respiratoires fébriles (MRF) (p. ex. rhumes, grippe, pneumonie)	• Une personne tousse ou éternue et expulse des gouttelettes contenant des organismes pathogènes qui entrent en contact avec la bouche, le nez ou les yeux d'un pensionnaire. • Le pensionnaire touche les gouttelettes puis porte la main à la bouche, au nez ou aux yeux.	• Fièvre de plus de 38 °C • Apparition ou aggravation d'une toux • Essoufflement • Décès dans les cas extrêmes	• « Gouttelettes »[2] • Contact[1]	• Antibiotiques, si la situation s'y prête • Immunisation préalable à l'exposition à certaines MRF (comme mesure préventive)	• Les organismes pathogènes contenus dans des gouttelettes peuvent survivre sur des surfaces pendant des heures, mais ils sont faciles à tuer avec des désinfectants et une bonne hygiène des mains.
Staphylococcus aureus résistant à la méthicilline (SARM)	• Des bactéries *Staphylococcus aureus (S. aureus)* vivant sur la peau, dans le nez ou le bas intestin provoquent une infection et résistent à une catégorie commune d'antibiotiques (de nombreuses personnes porteuses n'ont pas de symptômes).	• Des infections cutanées qui peuvent se transformer rapidement en abcès profonds qui nécessitent un drainage chirurgical • Infections des os, des articulations, des plaies opératoires, des vaisseaux sanguins, des valvules cardiaques et des poumons • Décès dans les cas extrêmes	• Contact[1]	• Les cas bénins peuvent ne nécessiter aucun traitement. • Les cas graves sont traités aux antibiotiques.	• Les infections au SARM ne sont sans doute pas plus graves que les infections au *S. aureus*, mais il y a moins d'antibiotiques disponibles pour traiter les premières. • La bactérie peut vivre sur certaines surfaces pendant des mois.
Entérocoque résistant à la vancomycine (ERV)	• Des entérocoques dans le bas intestin et/ou ailleurs (p. ex. dans l'urine ou sur la peau) provoquent une infection et résistent à l'antibiotique vancomycine (de nombreuses personnes porteuses n'ont pas de symptômes).	• Infection urinaire ou infection cutanée • Décès dans les cas extrêmes	• Contact[1]	• Autres antibiotiques	• Les bactéries peuvent vivre sur certaines surfaces pendant 5 jours ou plusieurs semaines et sur les mains pendant plusieurs heures. • Les bactéries sont relativement faciles à tuer avec des désinfectants (à condition que le contact soit suffisamment long) et une bonne hygiène des mains.

1. Il y a contact si deux personnes se touchent ou si une personne touche une surface contaminée sur laquelle se trouvent des spores, des gouttelettes ou des bactéries. Une personne qui contracte une infection par le contact ne tombera pas malade nécessairement (p. ex. une personne peut contracter la bactérie *C. difficile* d'un pensionnaire mais avoir un taux suffisamment élevé de bonnes bactéries pour la combattre).
2. Il y a transmission par « gouttelettes » si une personne infectée tousse ou éternue et expulse des gouttelettes qui entrent en contact direct avec une autre personne.

principale cause médicale de 27 % environ des cas d'hospitalisation de pensionnaires.

Certaines IASS sont des maladies infectieuses susceptibles de se répandre à l'ensemble d'un foyer. La Figure 2 offre des renseignements de base sur quatre IASS graves : le *Clostridium difficile* (*C. difficile*), les maladies respiratoires fébriles (MRF), le *Staphylococcus aureus* résistant à la méthicilline (SARM), l'entérocoque résistant à la vancomycine (ERV). Les quatre sont transmissibles par contact, c'est-à-dire qu'elles peuvent être contractées au toucher d'une personne infectée ou d'une surface sur laquelle vivent des bactéries. Il est donc essentiel de se laver les mains et de nettoyer et de désinfecter les surfaces avec lesquelles les pensionnaires et le personnel entrent en contact. Selon les données du Programme canadien de surveillance des infections nosocomiales (PCSIN), l'incidence du SARM a à peu près doublé et celle de l'ERV a plus que triplé entre 1999 et 2006. Bien que, dans la plupart des cas, les infections aient été contractées à l'hôpital (pour autant que le point de transmission ait été connu), 8 % des cas de SARM et 3 % des cas d'ERV se sont déclarés dans des foyers. L'augmentation du nombre d'organismes résistants aux antibiotiques est inquiétante, car elle donne à penser que ces derniers sont de moins en moins efficaces contre certaines maladies.

S'ajoutent aux IASS de la catégorie des maladies infectieuses, d'autres infections que les pensionnaires sont susceptibles de contracter, y compris des infections cutanées par suite de la rupture de l'épiderme, par exemple des plaies de lit infectées et des infections urinaires. La Figure 3 met ces infections en contexte.

En 2008-2009, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a accordé un financement de 2,8 milliards de dollars aux foyers par l'intermédiaire des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS). Comme le montant versé par le Ministère ne couvre qu'une partie des coûts totaux, les pensionnaires payent entre 1 600 $ et 2 200 $ par mois pour être logés, selon qu'ils occupent une chambre de base, à deux

Figure 3 : Deux types d'infections que les pensionnaires de foyers de soins de longue durée risquent de contracter

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Type	Description	Facteurs de risque choisis	Effets possibles	Pratiques exemplaires choisies de prévention
Infections cutanées consécutives à la rupture de l'épiderme ou à des plaies de pression (telles plaies de lit infectées)	• L'épiderme est rompu ou une plaie vive apparaît à cause, par exemple : • de pression prolongée; • de frottement. • Des bactéries sur la peau infectent la plaie vive.	• Le pensionnaire est alité. • L'épiderme est détérioré à cause de l'âge.	• Douleur, pus et rougeurs dans la zone infectée • Sepsie (L'infection s'étend au sang et les symptômes comprennent fièvre, frissons, hypotension et changement de l'état mental.) • Décès dans les cas extrêmes	• Déplacement de la personne pour réduire la pression continue sur une partie du corps en particulier • Examen de l'épiderme (à l'admission et tous les trois mois par la suite) • Bonne nutrition pour limiter la détérioration de l'épiderme causée par l'âge
Infections urinaires	• Des bactéries provenant du tube digestif pénètrent dans l'urètre (le canal qui conduit l'urine de la vessie à l'extérieur du corps), se multiplient et infectent les voies urinaires (y compris les reins et la vessie).	• Le pensionnaire est incontinent. • Le pensionnaire a reçu un cathéter qui évacue l'urine de la vessie.	• Forte envie d'uriner • Douleur vive ou brûlure pendant la miction • Sepsie (L'infection s'étend au sang et les symptômes comprennent fièvre, frissons, hypotension et changements de l'état mental.) • Décès dans les cas extrêmes	• Utiliser le moins possible les cathéters • Utiliser correctement les cathéters

lits ou individuelle. Les frais demandés par les résidences privées pour personnes âgées, par exemple les maisons pour retraités, sont parfois plus élevés, et ces établissements ne reçoivent pas de financement public. Puisque les activités de prévention et de contrôle des infections doivent être entièrement intégrées à l'ensemble des activités des foyers, il peut être difficile d'en cerner les coûts précis. Aucun des foyers que nous avons visités ne consignait le coût total de la prévention et de la lutte contre les infections.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si les foyers de soins de longue durée (les foyers) appliquaient des politiques et des procédures efficaces de prévention et de contrôle des infections.

Nos travaux de vérification ont été menés principalement auprès de trois foyers de taille et de type différents, offrant des services à des collectivités variées : Extendicare York (une maison de soins infirmiers à but lucratif de 288 places à Sudbury), Nisbet Lodge (un établissement de bienfaisance de 103 places à Toronto), Regency Manor (une maison de soins infirmiers à but lucratif de 60 places à Port Hope). Les trois établissements respectent les exigences structurelles fixées par le Ministère en 1972 pour ce qui est des critères tels la dimension des chambres et le nombre de lits par chambre. Les travaux effectués ont exclu les foyers municipaux de soins de longue durée, étant donné que la *Loi sur le vérificateur général* ne s'applique pas aux subventions consenties à des administrations municipales (si ce n'est que pour l'examen des livres comptables d'une municipalité dans l'intention de déterminer qu'une subvention a été dépensée aux fins escomptées).

Au cours de notre vérification, nous avons examiné des dossiers pertinents et des politiques et procédures administratives, et nous avons rencontré le personnel compétent de foyers et du Ministère. Nous avons aussi recueilli les vues de l'Ontario Long-Term Care Association et de l'Ontario Association of Non-Profit Homes and Services for Seniors, qui à elles deux représentent la majorité des foyers de l'Ontario. Nous avons discuté de la prévention et du contrôle des IASS avec les réseaux régionaux de lutte contre les infections (RRCLI), les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et les bureaux locaux de santé publique associés aux trois foyers que nous avons visités. Nous avons examiné les résultats de recherches pertinentes effectuées par d'autres administrations, y compris des pratiques exemplaires de prévention et de contrôle des IASS, telles celles qu'ont fait paraître la Society for Healthcare Epidemiology of America et l'Association for Professionals in Infection Control and Epidemiology, Inc. En outre, nous nous sommes adjoints deux consultants indépendants spécialisés dans la prévention et le contrôle des IASS dans les foyers.

Nous avons examiné les rapports du Ministère, notamment ses rapports d'inspection, en ce qu'ils ont trait à la prévention et au contrôle des infections dans les foyers que nous avons visités, mais nous n'avons pas analysé en profondeur sa méthode d'inspection, car le Bureau de l'ombudsman de l'Ontario se penchait sur la méthode utilisée au moment de notre vérification, et le Ministère était en voie de la remanier.

Nous avons comparé les processus de prévention et de contrôle des infections en vigueur dans les foyers que nous avons visités aux pratiques exemplaires en la matière établies à l'intention des foyers par le Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI). Les documents sur les pratiques exemplaires que le CCPMI a publiés tiennent compte des recommandations formulées par divers organismes, notamment l'Agence de la santé publique du Canada et l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, aussi bien que d'autres pratiques exemplaires. De plus, nous avons discuté directement avec des membres du CCPMI de la

gestion de la prévention et du contrôle des infections dans les foyers, et nous avons considéré les exigences des lois en vigueur et des politiques du Ministère.

Notre vérification a ciblé le *C. difficile*, les MRF, le SARM, l'ERV de même que la prévention des infections urinaires et des ruptures de l'épiderme (telles plaies de lit) susceptibles de s'infecter. Nous avons choisi les IASS précitées principalement en raison de leur effet négatif potentiel sur la santé des pensionnaires. Nous avons porté notre choix particulièrement sur le SARM et l'ERV : parce que ce sont des organismes résistants aux antibiotiques, il peut se révéler difficile de les traiter lorsqu'ils provoquent des infections (comme ils réagissent à peu d'antibiotiques dont nous disposons) et ils se sont beaucoup répandus ces dernières années. En outre, nous nous sommes attachés au *C. difficile* en raison de l'usage répandu des antibiotiques dans les foyers, situation qui augmente le risque de contraction de la bactérie.

Nous n'avons pas utilisé les travaux de l'équipe de vérification du Ministère pour réduire l'ampleur de notre vérification, car elle ne s'était pas intéressée récemment à la prévention et au contrôle des infections dans les foyers. Si aucun des foyers que nous avons visités ne possédait de fonction de vérification interne, tous appliquaient quand même des procédures (dont nous avons examiné les résultats) afin de vérifier le respect de processus choisis de prévention et de contrôle.

Sommaire

Les établissements de soins aigus dotés de processus efficaces de prévention et de contrôle des infections seraient capables de prévenir entre 30 % et 50 % des infections associées aux soins de santé (IASS). Bien qu'il existe peu de renseignements sur les IASS dans les foyers de soins de longue durée (les foyers), leurs principaux enjeux en matière de prévention et contrôle tendent à différer quelque peu de ceux des hôpitaux. À titre d'exemple, les foyers ont très peu de moyens d'isoler les pensionnaires qui ont contracté une maladie infectieuse, les pensionnaires ayant une déficience cognitive ont tendance à errer, et, dans bien des cas, le personnel est peu formé aux IASS. Or, compte tenu de leurs lacunes, les trois foyers que nous avons visités ont mis en oeuvre des mesures, certaines officielles, d'autres sans formalité, pour prévenir et contrôler les IASS. Ainsi, la plupart des pensionnaires étaient immunisés chaque année contre la grippe, les foyers avaient établi des horaires rigoureux de nettoyage des chambres des pensionnaires, et ils recueillaient et examinaient des renseignements sur des infections particulières. Toutefois, comme l'illustrent les observations suivantes, plusieurs secteurs sont susceptibles d'amélioration.

- Bien que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) ait lancé plusieurs initiatives visant à prévenir et à contrôler les maladies infectieuses dans les foyers, il ne possède pas de renseignements sur le nombre total de cas de la plupart des IASS dans ce genre d'établissement. En règle générale, il était impossible de comparer les renseignements recueillis dans les foyers que nous avons visités, car ils définissaient et recensaient les IASS de manière différente.
- Même si les trois foyers avaient adopté des politiques prescrivant de dépister les maladies respiratoires fébriles (MRF), telle la grippe, chez les nouveaux pensionnaires, la documentation établie à deux d'entre eux indiquait que 60 % à 80 % seulement des nouveaux résidents échantillonnés avaient été soumis à des contrôles. Au troisième, il n'existait aucune preuve de dépistage en règle des MRF.
- Conformément aux exigences des lois en vigueur, tous les foyers étaient dotés d'une politique de dépistage de la tuberculose chez les nouveaux pensionnaires dans les 14 jours suivant leur admission. L'un d'eux avait soumis à un contrôle tous les nouveaux pensionnaires compris dans notre échantillon,

mais les deux autres avaient vérifié respectivement l'état de 70 % et 80 % seulement des nouveaux pensionnaires. De plus, dans certains cas les essais n'ont été effectués que 60 à 125 jours après l'admission d'un pensionnaire.

- L'hygiène des mains constitue l'activité la plus importante pour prévenir la propagation des maladies infectieuses. Chacun des foyers avait effectué récemment son premier examen du respect par le personnel de certaines politiques sur l'hygiène des mains. (Le *C. difficile*, le SARM et l'ERV sont le plus souvent propagés par les mains des travailleurs de la santé.)
- En général, les foyers ne disposaient pas de chambres inoccupées dans lesquelles héberger les pensionnaires atteints d'une maladie infectieuse, et ils ont fait savoir qu'il est perturbant de déplacer d'autres pensionnaires et leurs effets personnels (dont certains ont dû payer une prime pour avoir une chambre individuelle ou une chambre à deux lits). Selon le Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI), il faut tirer le rideau autour du lit d'un pensionnaire atteint d'une MRF s'il partage une chambre. Cependant, les trois foyers ont fait savoir qu'ils ne respectaient cette consigne qu'à la demande d'un pensionnaire.
- Si deux des foyers disposaient de politiques qui prescrivaient de nettoyer chaque jour toutes les surfaces avec lesquelles une personne pouvait entrer en contact dans les chambres des pensionnaires, conformément aux recommandations du CCPMI, la politique du troisième n'était pas claire, bien qu'il ait fait savoir que toutes les surfaces des chambres des pensionnaires avec lesquelles une personne pouvait entrer en contact étaient nettoyées tous les jours. Malgré que le CCPMI recommande de nettoyer deux fois par jour les chambres des résidents atteints du *C. difficile*, aucun des foyers ne se conformait à sa recommandation.
- Aucun des foyers n'avait de processus, par exemple une feuille de contrôle, qui permettait de confirmer que les pensionnaires incapables de se repositionner eux-mêmes bénéficiaient d'aide à cette fin toutes les deux heures, comme le prescrivent les politiques des foyers visant à prévenir les ruptures de l'épiderme (telles plaies de lit).
- En 2008-2009, 81 cas de *C. difficile* dans des foyers ont été déclarés au Ministère. Nous avons constaté que le recours judicieux aux antibiotiques s'est révélé un moyen efficace de réduire l'incidence du *C. difficile*. Toutefois, même si toutes les pharmacies avec lesquelles les foyers avaient conclu des ententes contractuelles offraient au moins certains renseignements sur l'usage des antibiotiques, aucun des foyers ne tenait de formulaire des antibiotiques que les médecins pouvaient prescrire, et ils allaient donc à l'encontre d'une recommandation du CCPMI.
- Au contraire des hôpitaux, les foyers ne sont pas tenus de rendre compte publiquement de certains indicateurs de la sécurité de leurs patients, par exemple le nombre de cas de *C. difficile*, de SARM ou d'ERV contractés par l'intermédiaire des soins de santé, ni du respect par les travailleurs de la santé des politiques sur l'hygiène des mains. Un seul des foyers que nous avons visités affichait publiquement certains taux d'infection.
- Les trois foyers avaient désigné un professionnel en prévention des infections (PPI), conformément aux exigences du Ministère, mais aucun des PPI n'avait reçu de formation particulière en prévention et contrôle des infections, comme le recommandait le CCPMI, et le rôle de PPI s'ajoutait à diverses autres fonctions exercées par les titulaires.

Nous tenons à souligner la collaboration dont ont fait montre les trois foyers que nous avons visités.

Nous avons fait parvenir le présent rapport aux trois de même qu'au Ministère et les avons invités à

nous faire part de leur réponse globale. Par souci de brièveté et afin d'éviter la répétition, nous résumons ci-dessous les réponses globales des foyers et celle du Ministère. Nous résumons également les réponses données par les foyers à nos recommandations particulières, à la suite de chacune d'elles, et nous présentons, s'il y a lieu, les réponses du Ministère.

Le Ministère considère comme primordiaux la santé, la sécurité et le bien-être des pensionnaires des foyers de soins de longue durée (les foyers) de l'Ontario. En envisageant tout aspect des soins qui y sont donnés, il importe de se rappeler que ce sont principalement les « domiciles » des pensionnaires. Le Ministère oblige les foyers à respecter des lois et des règlements aussi bien que les normes et les critères énoncés dans les politiques et les ententes de service. Notamment, les foyers sont tenus d'avoir un programme de prévention et de contrôle des infections, y compris d'exercer une surveillance constante afin de relever la présence d'infections et de former en conséquence tout le personnel. Le Ministère a adressé une lettre à tous les foyers pour leur rappeler leur obligation de respecter les normes en vigueur.

Par souci de donner de bons soins aux pensionnaires, la nouvelle *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée*, qui sera proclamée lorsque sa réglementation sera fin prête, oblige tous les foyers à se munir d'un programme de prévention et de contrôle des infections. Un projet de règlement paru en vue de la tenue de consultations publiques en mai 2009 comprend des dispositions sur diverses mesures de prévention et de contrôle. Le règlement resserre les exigences actuelles et répond à certaines des principales recommandations formulées par le Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI) pertinentes aux foyers. Le Ministère encourage les foyers à mettre en vigueur, autant que faire se peut, les pratiques exemplaires recommandées par le CCPMI. À l'hiver 2010, il amorcera des pourparlers avec les réseaux régionaux de lutte contre les infections (RRLCI), les foyers et d'autres parties intéressées sur les meilleurs moyens à prendre pour donner suite aux recommandations présentées dans le document des pratiques exemplaires intitulé *Pratiques de base et précautions supplémentaires dans tous les établissements de soins de santé*, que le CCPMI a fait paraître en août 2009.

Le Ministère, en consultation avec ses partenaires sectoriels et des parties intéressées, met également en oeuvre plusieurs initiatives, y compris un projet de sensibilisation aux plaies de pression, une adaptation du programme « Se nettoyer les mains » à l'intention des foyers et un programme informatisé de gestion des soins grâce auquel les professionnels de la santé en activité dans les foyers pourront évaluer et surveiller les besoins en soins des pensionnaires. En outre, le Ministère a mis sur pied un groupe de travail mixte sur la gestion des médicaments qui a examiné les questions relatives à la sécurité et à la gestion des médicaments dans les foyers et leur incidence sur la qualité des soins et de la vie des pensionnaires.

Les foyers se sont dits d'accord avec nos recommandations dans l'ensemble, mais ont ajouté qu'ils étaient préoccupés de ce que leurs ressources financières et humaines limitées nuisent à leur mise en oeuvre. Un foyer en particulier a souligné que le rôle qu'il joue dans le système de soins de santé réduit sa capacité à donner suite aux recommandations, car, au contraire d'un hôpital, il héberge ses résidents, et il doit donc défendre des enjeux uniques en matière de prévention et de contrôle des infections.

nous faire part de leur réponse globale. Par souci de brièveté et afin d'éviter la répétition, nous résumons ci-dessous les réponses globales des foyers et celle du Ministère. Nous résumons également les réponses données par les foyers à nos recommandations particulières, à la suite de chacune d'elles, et nous présentons, s'il y a lieu, les réponses du Ministère.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère considère comme primordiaux la santé, la sécurité et le bien-être des pensionnaires des foyers de soins de longue durée (les foyers) de l'Ontario. En envisageant tout aspect des soins qui y sont donnés, il importe de se rappeler que ce sont principalement les « domiciles » des pensionnaires. Le Ministère oblige les foyers à respecter des lois et des règlements aussi bien que les normes et les critères énoncés dans les politiques et les ententes de service. Notamment, les foyers sont tenus d'avoir un programme de prévention et de contrôle des infections, y compris d'exercer une surveillance constante afin de relever la présence d'infections et de former en conséquence tout le personnel. Le Ministère a adressé une lettre à tous les foyers pour leur rappeler leur obligation de respecter les normes en vigueur.

Par souci de donner de bons soins aux pensionnaires, la nouvelle *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée*, qui sera proclamée lorsque sa réglementation sera fin prête, oblige tous les foyers à se munir d'un programme de prévention et de contrôle des infections. Un projet de règlement paru en vue de la tenue de consultations publiques en mai 2009 comprend des dispositions sur diverses mesures de prévention et de contrôle. Le règlement resserre les exigences actuelles et répond à certaines des principales recommandations formulées par le Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI) pertinentes aux foyers. Le Ministère encourage les foyers à mettre en vigueur, autant que faire se peut, les pratiques exemplaires recommandées par le CCPMI. À l'hiver 2010, il amorcera des pourparlers avec les réseaux régionaux de lutte contre les infections (RRLCI), les foyers et d'autres parties intéressées sur les meilleurs moyens à prendre pour donner suite aux recommandations présentées dans le document des pratiques exemplaires intitulé *Pratiques de base et précautions supplémentaires dans tous les établissements de soins de santé*, que le CCPMI a fait paraître en août 2009.

Le Ministère, en consultation avec ses partenaires sectoriels et des parties intéressées, met également en oeuvre plusieurs initiatives, y compris un projet de sensibilisation aux plaies de pression, une adaptation du programme « Se nettoyer les mains » à l'intention des foyers et un programme informatisé de gestion des soins grâce auquel les professionnels de la santé en activité dans les foyers pourront évaluer et surveiller les besoins en soins des pensionnaires. En outre, le Ministère a mis sur pied un groupe de travail mixte sur la gestion des médicaments qui a examiné les questions relatives à la sécurité et à la gestion des médicaments dans les foyers et leur incidence sur la qualité des soins et de la vie des pensionnaires.

SOMMAIRE DES RÉPONSES GLOBALES DES FOYERS DE SOINS DE LONGUE DURÉE

Les foyers se sont dits d'accord avec nos recommandations dans l'ensemble, mais ont ajouté qu'ils étaient préoccupés de ce que leurs ressources financières et humaines limitées nuisent à leur mise en oeuvre. Un foyer en particulier a souligné que le rôle qu'il joue dans le système de soins de santé réduit sa capacité à donner suite aux recommandations, car, au contraire d'un hôpital, il héberge ses résidents, et il doit donc défendre des enjeux uniques en matière de prévention et de contrôle des infections.

Constatations détaillées de la vérification

RÔLES ET RESPONSABILITÉS À L'ÉGARD DE LA PRÉVENTION ET DU CONTRÔLE DES INFECTIONS

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) délivre des permis aux foyers de soins de longue durée (les foyers) ou les agrée en vertu de trois lois distinctes : la *Loi sur les maisons de soins infirmiers*, la *Loi sur les établissements de bienfaisance*, la *Loi sur les foyers pour personnes âgées et les maisons de repos*. Les exigences des trois lois précitées relatives à la prévention et au contrôle des infections ne sont pas identiques, mais les politiques du Ministère énoncées dans le *Manuel du programme des établissements de soins de longue durée* s'appliquent à toutes catégories de foyers. Les trois lois et le manuel seront remplacés par la *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée*, qui a reçu la sanction royale en juin 2007 et sera proclamée lorsque sa réglementation sera fin prête.

Le Ministère établit des normes régissant les soins et inspecte les foyers. En effet, les inspecteurs s'y rendent chaque année sans s'annoncer afin, notamment, de contrôler le respect des lois en vigueur et des politiques du Ministère. Par exemple, le Ministère surveille certains aspects de la prévention et du contrôle des infections. Le nombre de critères non respectés que constate le Ministère au cours d'une inspection est déclaré au public sur son site Web.

Il incombe aux foyers d'adopter et de respecter des politiques et des procédures efficaces de prévention et de contrôle des infections aussi bien que d'en surveiller le respect. Les médecins et le personnel infirmier qui travaillent dans les foyers s'acquittent de responsabilités professionnelles à cet égard, qu'énoncent les normes et les consignes que font paraître les ordres professionnels compétents. En outre, les autres employés des foyers, y compris les préposés aux services de soutien à la personne et le personnel de l'entretien ménager, les pensionnaires mêmes, leurs familles et les visiteurs, quels qu'ils soient, jouent tous un rôle en faveur de la prévention et du contrôle de la propagation des infections dans les foyers. C'est le cas également d'autres organismes, dont les réseaux régionaux de lutte contre les infections (RRLCI) et les bureaux locaux de la santé publique, ce qu'illustre la Figure 4.

INITIATIVES ET PRATIQUES EXEMPLAIRES DE PRÉVENTION ET DE CONTRÔLE DES INFECTIONS CONTRACTÉES DANS DES FOYERS DE SOINS DE LONGUE DURÉE

Initiatives du Ministère

L'épidémie du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) qui s'est déclarée en Ontario et dans d'autres régions du monde en 2003 a engendré un certain nombre d'initiatives de prévention et de contrôle des infections. Notamment, elle a incité le Ministère à mettre sur pied le Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI) et les réseaux régionaux de lutte contre les infections (RRLCI).

Le CCPMI a été établi dans le cadre de l'Opération Protection de la santé, un plan triennal lancé par le Ministère pour raviver le système ontarien de santé publique en réponse aux recommandations formulées dans des rapports faisant suite à la flambée du SRAS. Le CCPMI est un organisme scientifique pluridisciplinaire qui offre des conseils fondés sur des preuves concernant de multiples aspects de l'identification, de la prévention et du contrôle des maladies infectieuses au médecin hygiéniste en chef de l'Ontario. Le CCPMI prévient et contrôle les infections :

- en publiant un certain nombre de documents faisant état de pratiques exemplaires et comprenant des consignes et des recommandations pertinentes d'entités tels l'Agence de la santé publique du Canada et l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario aussi

Figure 4 : Principaux rôles et responsabilités choisis en vue de la prévention et du contrôle des infections dans les foyers de soins de longue durée

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

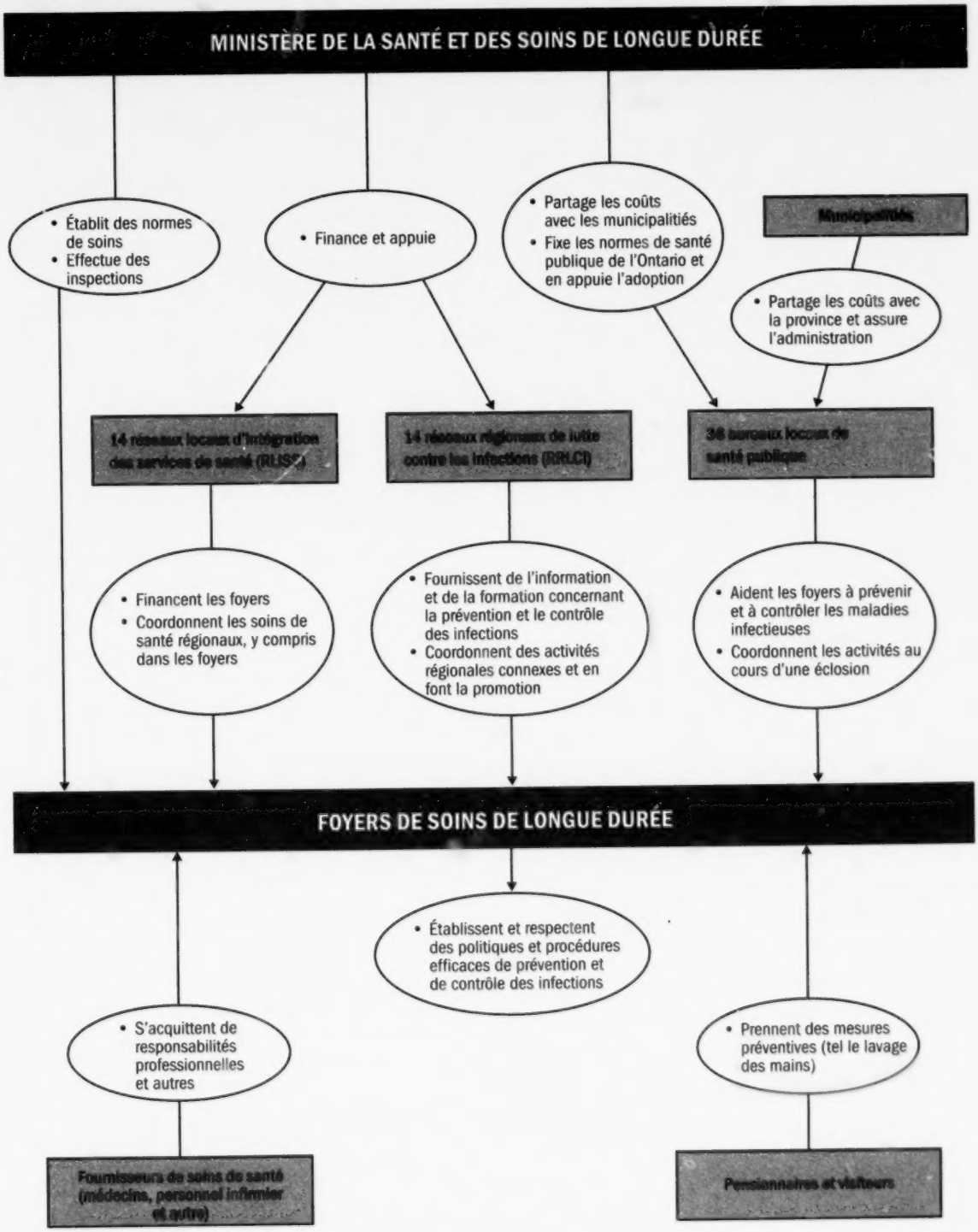
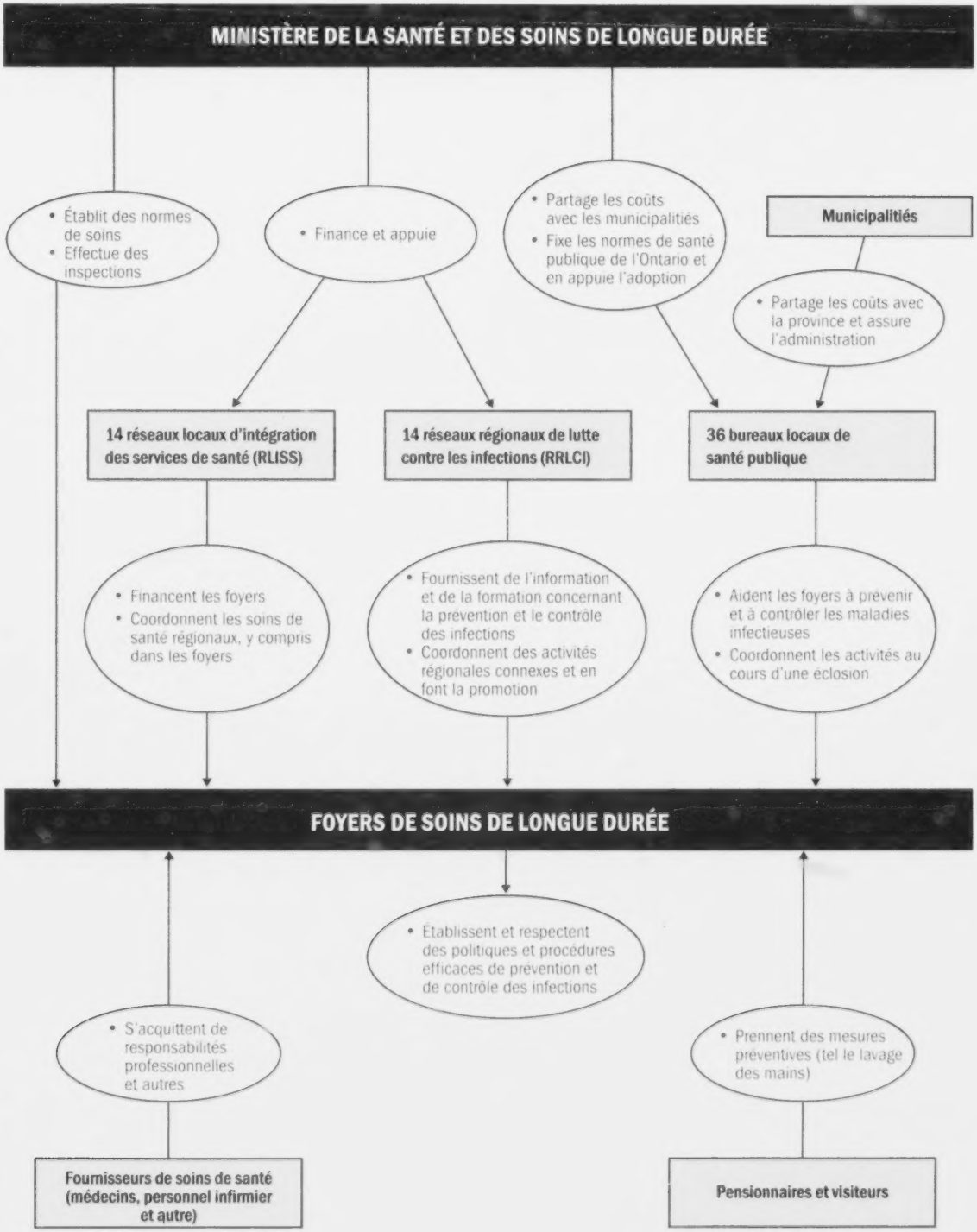


Figure 4 : Principaux rôles et responsabilités choisis en vue de la prévention et du contrôle des infections dans les foyers de soins de longue durée

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



bien que des recommandations tirées de documents médicaux (énumérés en annexe);

- en rédigeant, de concert avec le Ministère, du matériel didactique visant à améliorer la formation au contrôle des infections offerte au personnel de première ligne (voir la rubrique « Projets de mise en valeur des compétences de base » en annexe).

Quatorze RRLCI ont été établis partout en Ontario (soit un par RLISS), dont un était encore en voie d'être lancé au moment de notre vérification. Les RRLCI ont pour tâches de coordonner les activités de prévention et de contrôle des infections et de promouvoir la normalisation dans les établissements de soins de santé de toutes les régions ontariennes. En 2008, les RRLCI ont publié les résultats d'une enquête menée à l'échelon provincial dans différents milieux de soins de santé, y compris les foyers, dont l'objet était de recenser et d'évaluer les ressources affectées au contrôle des infections. Par ailleurs, plusieurs RRLCI ont mis en route diverses initiatives de prévention et de contrôle des infections dans les foyers; ils ont notamment tenu des séances d'information et conçu et distribué des ressources informationnelles.

Au moment de notre vérification, le Ministère adaptait les documents de son programme d'hygiène des mains « Se nettoyer les mains » en vue de leur utilisation dans les foyers (l'annexe donne les particularités de la situation). Il offrait également de la formation et d'autres formes de soutien à l'appui du programme « Arrêt! Lavez vos mains », une démarche concertée de l'Institut canadien pour la sécurité des patients, de l'Association pour la prévention des infections à l'hôpital et dans la communauté – Canada, d'Agrément Canada et de l'Agence de la santé publique du Canada.

Également au moment de notre vérification, le Ministère se préparait à l'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée* une fois sa réglementation fin prête. Il nous a appris que, dans le contexte de l'élaboration de la réglementation, il remaniait ses processus d'inspection des foyers afin de les axer davantage sur le risque et d'y intégrer plusieurs indicateurs de risque liés au contrôle des infections, par exemple la prévalence de la pneumonie et des infections urinaires.

Pratiques exemplaires

Bien que les données disponibles sur les IASS dans les foyers soient minimes, le CCPMI a constaté qu'environ 30 % à 50 % de celles qui se déclarent dans les établissements de soins aigus, tels hôpitaux, sont évitables. La Figure 5 illustre certaines des pratiques exemplaires proposées par le CCPMI que décrivent les documents énumérés en annexe. Le CCPMI a ajouté qu'un programme efficace de prévention et de contrôle des infections liées aux soins de santé est susceptible de réduire grandement les coûts des soins en question. Fait plus important, un tel programme peut également réduire sensiblement la morbidité (les maladies) et la mortalité (les décès) causées par les infections.

Figure 5 : Pratiques exemplaires choisies de prévention et de contrôle des infections associées aux soins de santé
Source des données : Publications du Comité consultatif provincial des maladies infectieuses

Dépistage : Déceler les pensionnaires atteints de SARM, de l'ERV ou d'une MRF.
Pratiques de base et précautions propres aux infections : Bonne hygiène des mains; nettoyage rigoureux des chambres des pensionnaires; utilisation, au besoin, de matériel de protection individuelle – gants, blouses à manches longues et masques; isolement des pensionnaires dans des chambres individuelles, s'il y a lieu.
Immunisation : Immunisation des pensionnaires et du personnel pour prévenir la contraction de maladies transmissibles.
Utilisation d'antibiotiques : Utilisation judicieuse d'antibiotiques afin de réduire la susceptibilité des pensionnaires à certaines maladies infectieuses et de prévenir celles qui résistent aux antibiotiques.
Surveillance : Suivi et analyse des données sur les infections pour pouvoir intervenir rapidement.

Agrément

Le Ministère reconnaît deux organismes d'agrément des foyers : Agrément Canada et la Commission on Accreditation of Rehabilitation Facilities. Agrément Canada examine la qualité des services de santé que les foyers fournissent à leurs pensionnaires dans le dessein de les aider à les améliorer. Le processus d'agrément consiste, notamment, à examiner les pratiques organisationnelles de lutte contre les infections, par exemple l'existence d'un programme de contrôle des taux d'infection et l'offre de formation sur l'hygiène des mains.

DÉPISTAGE

Grâce au dépistage, les foyers peuvent généralement repérer les nouveaux pensionnaires atteints d'une maladie ou d'un organisme infectieux et, au besoin, prendre des mesures et des précautions supplémentaires. Le dépistage consiste normalement à envisager divers facteurs afin de repérer les résidents qui manifestent des symptômes d'une maladie infectieuse ou qui risquent fortement d'avoir contracté certains organismes ou maladies. Le cas échéant, des échantillons sont prélevés et acheminés à un laboratoire, qui détermine si les personnes concernées sont effectivement atteintes. Dans certains cas, un foyer soumettra tous les résidents admis à un procédé de dépistage. Il s'agit alors de « dépistage universel ».

Dans ses documents sur les pratiques exemplaires, le CCPMI signale que le dépistage est un moyen important à prendre pour empêcher la propagation d'une maladie ou d'un organisme infectieux aux pensionnaires, au personnel et aux visiteurs. Le CCPMI recommande que les foyers :

- évaluent tous les pensionnaires, au moment de leur admission ou de leur réadmission, afin de déceler des symptômes de MRF, tels toux, essoufflement et fièvre. Les foyers sont encouragés à pratiquer un dépistage « actif ». Par exemple, le personnel doit interroger les pensionnaires sur leurs symptômes possibles et se demander s'ils ont pu être en contact avec des personnes qui les ont exposés à des risques. Les foyers peuvent également pratiquer le dépistage « passif », par exemple en installant des affiches qui invitent les pensionnaires qui manifestent des symptômes de MRF à en informer le personnel.
- pratiquent le dépistage actif auprès de tous les pensionnaires, au moment de leur admission ou de leur réadmission, dans l'intention d'évaluer le risque qu'ils ont contracté le SARM ou l'ERV. Notamment, le personnel doit demander à chaque pensionnaire s'il a déjà souffert du SARM ou de l'ERV, s'il a été admis à un établissement de soins de santé, tel un hôpital, ou s'il y a passé plus de 12 heures consécutives en tant que patient au cours des 12 derniers mois, et s'il a déjà été exposé à une unité d'un établissement de soins de santé frappée d'une éclosion de SARM ou d'ERV. Un pensionnaire pose un risque élevé s'il répond par l'affirmative à l'une des questions susmentionnées et, le cas échéant, le foyer doit prélever un échantillon afin de déterminer s'il est effectivement atteint du SARM ou de l'ERV;
- effectuent régulièrement des vérifications de leurs pratiques de dépistage dans le cadre d'un programme permanent de gestion et d'amélioration de la qualité.

Par ailleurs, les lois en vigueur prescrivent généralement aux foyers de soumettre à un test de dépistage de la tuberculose dans les 14 jours de leur admission tous les pensionnaires qui n'ont pas été contrôlés depuis 12 mois.

Maladies respiratoires

Nous avons constaté que les trois foyers que nous avons visités étaient dotés de politiques qui obligeaient les nouveaux pensionnaires à se soumettre à un test de dépistage des MRF au moment de leur admission aussi bien qu'à une analyse de la tuberculose dans les 14 jours. Qui plus est, deux d'entre

eux notaient sur une liste de contrôle le moment du test des MRF.

Notre examen des nouveaux pensionnaires des deux foyers où une liste de contrôle des tests de dépistage des MRF était en vigueur a montré que l'un d'eux avait contrôlé 80 % des nouveaux pensionnaires, l'autre 60 %. Le troisième foyer ne disposait d'aucune preuve que des tests en règle de dépistage des MRF étaient effectués, mais le personnel nous a informés que tous les nouveaux pensionnaires étaient soumis à des tests sans formalité.

L'examen de notre échantillon nous a appris qu'un foyer avait soumis tous ses nouveaux pensionnaires à un test de dépistage de la tuberculose, tandis que les deux autres n'avaient contrôlé que 70 % et 80 % d'entre eux. Là où le dépistage a effectivement eu lieu, le délai de 14 jours après l'admission a été dépassé pour 29 % des nouveaux pensionnaires échantillonnés à l'un des foyers et pour 40 % et 75 % d'entre eux aux deux autres. Nous avons eu connaissance de situations dans lesquelles le dépistage n'avait été effectué que 60 jours après l'admission à deux des foyers et 125 jours au troisième.

Mis à part l'évaluation qu'un foyer a effectuée de ses pratiques de dépistage de la tuberculose et un examen de cinq dossiers de pensionnaires auquel un autre s'est livré, aucun des trois foyers n'avait soumis à un examen en règle ses pratiques de dépistage des maladies respiratoires en 2007 ou 2008. Le foyer qui avait officiellement évalué ses pratiques de dépistage de la tuberculose nous a déclaré que 53 % seulement des nouveaux pensionnaires échantillonnés avaient subi un test obligatoire en 2007. Par conséquent, le foyer s'est mis à confirmer, en décembre 2008, que toutes les démarches obligatoires, y compris le dépistage de la tuberculose, étaient effectuées au moment de l'admission d'un pensionnaire.

Staphylococcus aureus résistant à la méthicilline (SARM) et entérocoque résistant à la vancomycine (ERV)

Malgré la rareté des consignes qui font autorité sur le moment de procéder au dépistage universel, deux des trois foyers que nous avons visités disposaient de politiques prévoyant de soumettre tous les pensionnaires à des tests de dépistage du SARM et de l'ERV au moment de leur admission ou de leur réadmission, par exemple lorsqu'ils rentraient de l'hôpital. Si le troisième foyer ne soumettait pas ses pensionnaires à de tels tests au moment de leur admission ou de leur réadmission, il a néanmoins commencé, au début de 2009, à demander aux établissements dont venaient les pensionnaires, par exemple les hôpitaux, s'ils étaient atteints du SARM ou de l'ERV. De plus, au moment de notre vérification, le foyer en question faisait le nécessaire pour avoir accès par voie électronique aux résultats des tests de dépistage du SARM, de l'ERV et autres que ses pensionnaires avaient subis. Cette façon de faire est susceptible de réduire la nécessité de soumettre certains pensionnaires à des tests supplémentaires. Nous avons noté que, en règle générale, les deux autres foyers ne demandaient pas de renseignements comparables.

Nous avons examiné un échantillon de pensionnaires admis ou réadmis en 2008 aux deux foyers dotés de politiques de dépistage du SARM et de l'ERV. L'un d'eux avait contrôlé la présence de SARM chez tous les pensionnaires compris dans notre échantillon, mais il nous a dit ne pas effectuer de test de dépistage de l'ERV, car aucun cas n'avait été constaté ces quelques dernières années. À l'autre foyer, près des deux tiers des pensionnaires compris dans l'échantillon n'avaient subi aucun test de dépistage du SARM ou de l'ERV. Ni l'un ni l'autre des foyers n'avait effectué d'examen en règle visant à confirmer que les pensionnaires admis ou réadmis avaient subi les tests de dépistage du SARM et de l'ERV prescrits par leurs politiques.

Par ailleurs, nous avons observé qu'aucun des foyers que nous avons visités n'avait de politique

prescrivant des tests de dépistage à l'intention des pensionnaires considérés comme ayant été exposés à l'ERV (p. ex. un pensionnaire dont le compagnon de chambre était atteint de l'ERV ou qui est entré en contact physique avec un pensionnaire dont c'était le cas). Un seul des foyers était doté d'une politique qui l'obligeait à soumettre à un test de dépistage les pensionnaires considérés comme ayant été exposés au SARM.

RECOMMANDATION 1

Pour assurer le dépistage des maladies infectieuses chez les pensionnaires assez rapidement pour réduire au minimum le risque de leur propagation, les foyers de soins de longue durée doivent effectuer un contrôle périodique visant à confirmer que leurs processus de dépistage sont conformes aux recommandations du Comité consultatif provincial des maladies infectieuses et aux exigences des lois en vigueur.

Les foyers se sont dits généralement d'accord avec la recommandation. L'un d'eux a fait connaître son intention de collaborer avec le réseau régional de lutte contre les infections (RRLCI) dont il relève à adapter certains de ses processus de dépistage aux recommandations du Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI). De plus, il examinera ses processus de dépistage trimestriellement et adressera un sommaire des résultats de ses examens à son comité de lutte contre les infections et à son comité consultatif de professionnels. Par ailleurs, le foyer assurera le suivi électronique des résultats et les examinera pour dégager des tendances. Au besoin, il mettra en oeuvre un plan d'action amélioré. D'autre part, le foyer poursuivra ses efforts pour avoir accès aux dossiers électroniques des hôpitaux, y compris aux résultats d'analyses de laboratoire, et il demandera aux hôpitaux de le renseigner sur les maladies infectieuses dont sont atteints éventuellement ses pensionnaires au moment de leur admission ou de leur réadmission. Le foyer a également fait savoir qu'il conjuguerait ses efforts à ceux d'organismes de lutte contre les infections afin de fixer les délais dans lesquels il serait prudent d'effectuer de nouveaux tests de dépistage des organismes infectieux importants tel le SARM.

Un autre foyer nous a signalé son intention de fixer des politiques prévoyant des tests de dépistage pour tous les pensionnaires réadmis et d'exercer une surveillance afin de confirmer que tous les pensionnaires admis subissent des tests de dépistage des MRF, du SARM et de l'ERV aussi bien que du *C. difficile* (dans le cas de ceux qui souffrent de diarrhées), conformément à ses politiques. Son comité d'amélioration continue de la qualité se fondera sur l'information recueillie grâce au processus de surveillance pour examiner les moyens à prendre éventuellement pour améliorer les processus en vigueur. Le foyer a ajouté que, comme les pensionnaires contractent souvent des maladies dans d'autres établissements de soins de santé, tels les hôpitaux, il serait avantageux pour lui et pour le système dans son ensemble si les établissements concernés appliquaient un processus normalisé de surveillance et de dépistage à l'intention des bénéficiaires qui reçoivent leur congé. Notamment, les établissements en question devraient communiquer aux foyers les résultats des tests de dépistage, selon le cas, car cela leur permettrait de localiser les maladies infectieuses.

SOIN DES PENSIONNAIRES

Pratiques de base et précautions propres aux infections

Il existe plusieurs pratiques susceptibles de prévenir et de contrôler la propagation des micro-organismes qui causent les maladies infectieuses, à condition

prescrivant des tests de dépistage à l'intention des pensionnaires considérés comme ayant été exposés à l'ERV (p. ex. un pensionnaire dont le compagnon de chambre était atteint de l'ERV ou qui est entré en contact physique avec un pensionnaire dont c'était le cas). Un seul des foyers était doté d'une politique qui l'obligeait à soumettre à un test de dépistage les pensionnaires considérés comme ayant été exposés au SARM.

RECOMMANDATION 1

Pour assurer le dépistage des maladies infectieuses chez les pensionnaires assez rapidement pour réduire au minimum le risque de leur propagation, les foyers de soins de longue durée doivent effectuer un contrôle périodique visant à confirmer que leurs processus de dépistage sont conformes aux recommandations du Comité consultatif provincial des maladies infectieuses et aux exigences des lois en vigueur.

SOMMAIRE DES RÉPONSES DES FOYERS DE SOINS DE LONGUE DURÉE

Les foyers se sont dits généralement d'accord avec la recommandation. L'un d'eux a fait connaître son intention de collaborer avec le réseau régional de lutte contre les infections (RRLCI) dont il relève à adapter certains de ses processus de dépistage aux recommandations du Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI). De plus, il examinera ses processus de dépistage trimestriellement et adressera un sommaire des résultats de ses examens à son comité de lutte contre les infections et à son comité consultatif de professionnels. Par ailleurs, le foyer assurera le suivi électronique des résultats et les examinera pour dégager des tendances. Au besoin, il mettra en oeuvre un plan d'action amélioré. D'autre part, le foyer poursuivra ses efforts pour avoir accès aux dossiers électroniques des hôpitaux, y compris aux résultats d'analyses de laboratoire, et il demandera aux hôpitaux de le renseigner sur les maladies infectieuses dont sont atteints éventuellement ses pensionnaires au moment de leur admission ou de leur réadmission. Le foyer a également fait savoir qu'il conjuguerait ses efforts à ceux d'organismes de lutte contre les infections afin de fixer les délais dans lesquels il serait prudent d'effectuer de nouveaux tests de dépistage des organismes infectieux importants tel le SARM.

Un autre foyer nous a signalé son intention de fixer des politiques prévoyant des tests de dépistage pour tous les pensionnaires réadmis et d'exercer une surveillance afin de confirmer que tous les pensionnaires admis subissent des tests de dépistage des MRF, du SARM et de l'ERV aussi bien que du *C. difficile* (dans le cas de ceux qui souffrent de diarrhées), conformément à ses politiques. Son comité d'amélioration continue de la qualité se fondera sur l'information recueillie grâce au processus de surveillance pour examiner les moyens à prendre éventuellement pour améliorer les processus en vigueur. Le foyer a ajouté que, comme les pensionnaires contractent souvent des maladies dans d'autres établissements de soins de santé, tels les hôpitaux, il serait avantageux pour lui et pour le système dans son ensemble si les établissements concernés appliquaient un processus normalisé de surveillance et de dépistage à l'intention des bénéficiaires qui reçoivent leur congé. Notamment, les établissements en question devraient communiquer aux foyers les résultats des tests de dépistage, selon le cas, car cela leur permettrait de localiser les maladies infectieuses.

SOIN DES PENSIONNAIRES

Pratiques de base et précautions propres aux infections

Il existe plusieurs pratiques susceptibles de prévenir et de contrôler la propagation des micro-organismes qui causent les maladies infectieuses, à condition

qu'elles soient appliquées à tous les pensionnaires chaque fois qu'ils reçoivent des soins. Santé Canada et l'Agence de la santé publique du Canada les qualifient de « pratiques de base ». Le CCPMI est d'avis que seule l'application constante des pratiques de base – particulièrement le lavage des mains avant et après le contact avec un pensionnaire et son milieu – peut prévenir la propagation des maladies infectieuses. Le CCPMI a également constaté que des précautions supplémentaires étaient nécessaires pour prévenir et contrôler certaines maladies infectieuses comme le SARM, l'ERV et le *C. difficile*. Le Comité propose ce qui suit relativement aux pratiques et aux précautions précitées.

- *Lavage des mains* – Avant et après le contact avec un pensionnaire et son environnement, le personnel doit se nettoyer les mains au moyen d'un désinfectant à base d'alcool (une concentration de 70 % à 90 % est préférable) ou se les laver au savon et à l'eau. L'usage d'un désinfectant à base d'alcool est la méthode de décontamination privilégiée lorsque les mains ne sont pas visiblement souillées. Toutefois, le lavage au savon et à l'eau peut constituer un moyen plus efficace d'éliminer les spores du *C. difficile*. Tous les milieux de soins de santé, foyers y compris, doivent élaborer et mettre en oeuvre un programme d'hygiène des mains prévoyant la surveillance et le respect continus des pratiques d'hygiène des mains.
- *Matériel de protection individuelle* – Lorsqu'ils entrent dans la chambre d'un pensionnaire atteint du *C. difficile*, les travailleurs de la santé doivent porter des gants et des blouses. Lorsqu'ils donnent des soins directement à un pensionnaire atteint du SARM ou de l'ERV, ils doivent porter des gants, et le port de la blouse leur est recommandé. Ils doivent enlever leurs gants et leur blouse avant de quitter la chambre. Les foyers doivent contrôler le respect des normes recommandées d'utilisation du matériel de protection individuelle.
- *Hébergement dans des chambres individuelles* – Les foyers de soins de longue durée doivent placer les pensionnaires ayant certaines maladies infectieuses et ceux qui sont soupçonnés d'avoir le *C. difficile* dans une chambre individuelle équipée d'une toilette privée. Si toutes les chambres individuelles d'un foyer sont occupées, le personnel responsable de la prévention et du contrôle des infections doit être consulté pour que les pensionnaires ayant des infections semblables partagent une chambre (cette pratique s'appelle « regroupement en cohorte »).
- *Nettoyage des chambres des pensionnaires* – Toutes les surfaces des chambres des pensionnaires touchées par des personnes doivent être nettoyées chaque jour. De plus, le personnel des foyers doit prendre des précautions particulières lorsqu'il nettoie les chambres des pensionnaires dont on sait ou soupçonne qu'ils sont atteints du *C. difficile*, car cet organisme a été décelé sur des surfaces comme les poignées de porte et les robinets. (Nous avons été informés que le CCPMI entend publier un document faisant état de pratiques exemplaires de nettoyage au printemps 2010.) Voici des exemples de recommandations propres aux cas de *C. difficile* :
  - Si un pensionnaire est atteint du *C. difficile*, ou est soupçonné de l'être, toutes les surfaces horizontales de sa chambre et tous les articles à sa portée doivent être nettoyés deux fois par jour au moyen d'un désinfectant hospitalier. Le personnel doit accorder une attention particulières aux surfaces touchées fréquemment, par exemple les ridelles de lit, les téléphones et les toilettes.
  - Les foyers doivent indiquer clairement au personnel de l'entretien ménager les chambres qu'il doit nettoyer deux fois par jour.
  - Les foyers doivent dresser une liste de contrôle et s'en servir pour confirmer que le nettoyage a lieu deux fois par jour.

Dans la même optique, Santé Canada recommande que les chambres des pensionnaires soient nettoyées selon un horaire préétabli qui assigne

au personnel des tâches particulières de nettoyage et de dépoussiérage des surfaces. Cette façon de faire est conforme aux prescriptions du *Manuel du programme des établissements de soins de longue durée* du Ministère. À cet égard, le CCPMI estime que les foyers doivent effectuer des vérifications périodiques de leurs protocoles de nettoyage afin d'en assurer le respect.

Hygiène des mains

Le CCPMI fait remarquer que les micro-organismes se transmettent le plus souvent par les mains des fournisseurs de soins de santé et que, en conséquence, l'hygiène des mains est le plus important moyen à prendre pour lutter contre la propagation des maladies infectieuses. Toutefois, il signale également que, malgré l'importance de l'hygiène des mains, les fournisseurs de soins de santé respectent peu les protocoles en la matière. Pour sa part, Santé Canada fait remarquer que, selon de nombreuses études, les fournisseurs de soins de santé, y compris le personnel des foyers, ne respectent pas les règles sur le lavage des mains. Une étude effectuée en 2005 dans deux foyers ontariens a établi à moins de 15 % le taux de respect global des consignes sur l'hygiène des mains.

Diverses études ont mis au jour les facteurs suivants qui dissuadent les intéressés de se laver les mains.

- Le personnel ne dispose pas de temps suffisant, parce que, notamment, les effectifs sont trop peu nombreux et les lavabos sont inaccessibles.
- Le matériel fourni pour le lavage des mains est inadéquat.
- Les intéressés s'inquiètent des effets des produits prévus pour le lavage des mains et des conséquences pour l'épiderme de lavages fréquents.
- On estime inutile de se laver les mains si on porte de gants.
- On est sceptique quant à l'utilité de se laver les mains si elles ne sont pas visiblement souillées.

Les trois foyers que nous avons visités étaient dotés de politiques de l'hygiène des mains conformes aux pratiques exemplaires recommandées par le CCPMI et prescrivant, par exemple, le moment auquel l'hygiène des mains doit avoir lieu, les produits à utiliser et les bonnes techniques de lavage des mains. De plus, ils avaient tous tenu une ou deux séances d'information sur la question à l'intention du personnel entre janvier 2008 et mars 2009.

En 2007, l'un des foyers a participé à un projet pilote en prévision de l'initiative « Arrêt! Lavez vos mains ». Il a fait savoir que sa participation avait consisté, entre autres, à offrir une séance d'information au personnel aussi bien qu'à afficher des messages sur l'hygiène des mains partout dans ses locaux.

Au moment de notre vérification, les trois foyers avaient effectué depuis peu leur première vérification du respect de leurs politiques de l'hygiène des mains. Nous avons examiné les résultats des vérifications et constaté que, à quelques exceptions près, les taux de conformité se situaient entre 80 % et 100 %. Eu égard aux observations de Santé Canada et d'autres organismes, selon lesquelles le personnel des foyers se lavait peu les mains, de tels bons résultats inattendus indiquent peut-être que les foyers doivent revoir leur méthode de surveillance afin d'assurer l'indépendance et l'objectivité des évaluateurs.

Comme il a été mentionné déjà, l'utilisation d'un désinfectant à base d'alcool est la technique d'hygiène des mains généralement privilégiée si les mains ne sont pas visiblement souillées. Selon le CCPMI, pour assurer l'efficience maximale, le désinfectant doit être disponible à l'endroit même où le personnel donne des soins aux pensionnaires. Nous avons constaté, dans un des foyers, qu'un désinfectant à base d'alcool était disponible dans les chambres des pensionnaires, dans la salle à manger et aux postes du personnel infirmier. Dans un deuxième foyer, le produit était disponible près d'un évier à chaque étage et, à compter du printemps 2009, le personnel des soins infirmiers devait en garder sur eux dans un distributeur. Un troisième foyer était muni de distributeurs à de nombreux endroits, y compris dans les couloirs, les

salles à manger des pensionnaires et aux postes du personnel infirmier.

Utilisation du matériel de protection individuelle

Les trois foyers que nous avons visités avaient adopté des politiques visant l'utilisation de matériel de protection individuelle, tels gants, blouses et masques, conformes aux pratiques exemplaires recommandées par le CCPMI. De plus, aux termes des politiques, dans le cas des pensionnaires atteints de maladies infectieuses comme le *C. difficile*, des affiches devaient être placées sur les portes des chambres annonçant que quiconque y entrait devait prendre des précautions supplémentaires, par exemple porter des gants et une blouse.

D'après nos observations, les trois foyers vérifiaient, à divers degrés, si le personnel chargé du soin des pensionnaires portait des gants là où la situation l'exigeait. Deux d'entre eux avaient mené à bien un examen visant quelques membres du personnel, tandis que le troisième en avait effectué régulièrement toutes les trois semaines en 2008. En outre, deux avaient vérifié si les employés se lavaient les mains après avoir enlevé leurs gants, et un foyer avait vérifié s'ils le faisaient avant de les mettre. Notre examen des résultats a révélé que peu de problèmes existaient dans deux des foyers, tandis que le taux de conformité dans le troisième était tout juste supérieur à 50 %.

Aucun des foyers n'avait évalué le degré d'utilisation d'autre matériel de protection individuelle, tels blouses et masques.

Utilisation de chambres individuelles

Le CCPMI recommande une précaution particulière à prendre relativement aux cas d'infection, à savoir isoler dans des chambres individuelles les pensionnaires atteints de certaines maladies infectieuses. Dans les foyers que nous avons visités, entre 5 % et 49 % des pensionnaires avaient leur propre chambre. Le CCPMI recommande de regrouper en cohorte les pensionnaires ayant des maladies infectieuses semblables qu'il est impossible de placer dans des chambres individuelles. Or, les trois foyers nous ont dit qu'il n'était généralement pas pratique d'isoler les pensionnaires ou de les regrouper en cohorte, car la chambre d'un pensionnaire est son « domicile » et contient ses effets personnels. Ils nous ont fait valoir, notamment, qu'ils ne disposaient généralement pas de chambres libres, qu'il est perturbant de déplacer les pensionnaires, et que nombre d'entre eux acquittaient une prime pour pouvoir occuper une chambre individuelle ou une chambre à deux lits.

Si un pensionnaire infecté au *C. difficile* doit partager une chambre ou une salle de bains, le CCPMI recommande qu'une chaise d'aisance lui soit fournie. Deux des foyers appliquaient des politiques conformes à la recommandation, mais non le troisième. Un seul des deux foyers dotés de politiques prévoyant la fourniture de chaises d'aisance avait eu des pensionnaires infectés au *C. difficile* en 2008. Toutefois, il n'a pas confirmé que le personnel avait effectivement fourni des chaises d'aisance aux pensionnaires atteints.

Santé Canada recommande aux foyers d'envisager de séparer d'au moins un mètre un pensionnaire atteint d'une MRF de son compagnon de chambre. Par ailleurs, le CCPMI recommande de tirer le rideau entre le lit des pensionnaires dans de tels cas. L'un des foyers que nous avons visités avait vérifié l'écart entre les lits des pensionnaires dans quatre chambres et constaté que la distance entre eux était insuffisante dans bien des cas. D'autre part, les trois nous ont fait savoir que le rideau n'était tiré autour d'un pensionnaire que s'il en faisait la demande, par exemple pour protéger son intimité.

Nettoyage des chambres des pensionnaires

Le CCPMI prescrit de nettoyer chaque jour toutes les surfaces qu'une personne a touchées dans la chambre d'un pensionnaire. Santé Canada recommande que le nettoyage des chambres soit effectué conformément à un horaire préétabli qui assigne des tâches particulières au personnel.

Deux des trois foyers que nous avons visités étaient dotés de politiques prévoyant le nettoyage quotidien de toutes surfaces touchées par une personne dans la chambre d'un pensionnaire. La politique en la matière du troisième foyer était floue, mais il nous a dit que le nettoyage quotidien requis était effectué. Les trois foyers avaient établi un horaire régissant les tâches de nettoyage assignées à des membres particuliers du personnel. De plus, deux d'entre eux avaient commencé à utiliser des produits de nettoyage à microfibres, tels chiffons et brosses, en 2008. Diverses études ont montré que de tels produits de nettoyage éliminent les micro-organismes mieux que les produits classiques.

Les pratiques exemplaires proposées par le CCPMI énoncent des exigences particulières à respecter pour nettoyer les chambres des pensionnaires atteints de maladies infectieuses particulières, tel le *C. difficile*. Cela s'explique du fait que le *C. difficile* produit des spores résistantes à un certain nombre de produits chimiques. Même si les bons produits sont utilisés, il est nécessaire de frotter fortement les surfaces pour éliminer les spores de la bactérie. Le CCPMI recommande également de nettoyer deux fois par jour les chambres des pensionnaires infectés au *C. difficile*, puis, une fois l'infection guérie, de nettoyer à fond la pièce et de jeter les brosses à cuvette et les articles jetables tels essuie-tout et papier hygiénique.

Malgré que les trois foyers aient été dotés de politiques sur le nettoyage des chambres des pensionnaires infectés au *C. difficile*, une seule prévoyait leur nettoyage deux fois par jour. Nonobstant l'existence de la politique, le foyer, à l'instar des deux autres, ne nettoyait qu'une fois par jour les chambres des pensionnaires dont c'était le cas. Deux des foyers ont dit informer le personnel de l'entretien ménager de la nécessité de nettoyer à fond la chambre d'un pensionnaire guéri. Le troisième n'avait aucun processus en vigueur à cette fin.

D'après nos observations, deux des trois foyers surveillaient leurs pratiques de nettoyage, comme le recommandait le CCPMI. Les deux contrôlaient régulièrement la propreté des chambres et relevaient les cas de nettoyage lacunaire des planchers, des bouches d'aération, des fenêtres et des poignées de porte. Les deux ont dit discuter des lacunes avec le personnel et prendre des mesures correctives. Nous avons noté que les résultats des vérifications effectuées n'étaient pas résumés de manière à établir le niveau global de propreté des foyers. L'un d'eux vérifiait aussi systématiquement la propreté d'une chambre libérée, par suite soit du décès soit du déplacement du pensionnaire. Le troisième n'inspectait pas régulièrement les chambres des pensionnaires.

Immunisation

Le CCPMI indique que l'immunisation est l'une des mesures les plus efficaces à prendre pour protéger les pensionnaires et le personnel contre les maladies transmissibles. Il recommande que les foyers adoptent des programmes d'immunisation des pensionnaires contre la pneumonie à pneumocoques et de protection annuelle contre la grippe. Il ajoute que les foyers devraient également prévoir l'immunisation du personnel, par exemple un vaccin annuel qui protège non seulement les employés mais également les pensionnaires contre la grippe.

Le Ministère avait établi des taux d'immunisation cibles des pensionnaires et du personnel des foyers en vigueur jusqu'en janvier 2009. Comme le montre la Figure 6, les foyers que nous avons visités

Figure 6 : Taux d'immunisation cibles et effectifs dans trois foyers de soins de longue durée, 2008

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée et foyers de soins de longue durée vérifiés

Type d'immunisation	Cible du Ministère (%)	Fourchette dans les foyers visités (%)
Immunisation annuelle des pensionnaires contre la grippe	95	de 91 à 96
Immunisation annuelle du personnel contre la grippe	70	de 63 à 85
Immunisation des pensionnaires contre les pneumocoques	95	de 63 à 77

étaient généralement près d'atteindre les taux d'immunisation des pensionnaires et du personnel contre la grippe en 2008, voire les dépassaient. Cependant, le taux d'immunisation des pensionnaires des trois foyers contre les pneumocoques était inférieur aux objectifs. Le Ministère a fait savoir qu'il repensait l'utilité d'établir des taux cibles actualisés de vaccination, puisqu'il n'a pas été démontré que les cibles haussaient le taux d'immunisation.

Prévention d'infections choisies

Des résultats de recherches indiquent que l'application de pratiques exemplaires peut aider à prévenir d'autres infections, y compris les ruptures de l'épiderme infectées, telles plaies de lit infectées, et les infections urinaires. À titre d'exemple, le changement de position aux deux heures d'un pensionnaire immobile aide parfois à prévenir les ruptures de l'épiderme, tout comme l'usage minimal du cathéter peut aider à prévenir les infections urinaires.

Infections consécutives à la rupture de l'épiderme

Les ruptures de l'épiderme, appelées également plaies de pression (dont les plaies de lit sont un exemple) risquent de devenir infectées et de provoquer de la douleur et des complications graves, même la mort dans les cas extrêmes. Bien qu'il existe peu de données canadiennes sur la question, des études américaines indiquent un taux de prévalence de 2 % à 28 % des plaies de pression parmi les pensionnaires d'établissements de soins de longue durée.

Le *Manuel du programme des établissements de soins de longue durée* du Ministère prescrit aux foyers d'élaborer et de respecter des politiques de gestion des soins de l'épiderme, notamment d'évaluer l'état de la peau de chaque pensionnaire au moment de son admission et chaque trimestre par la suite. Le manuel de même que d'autres pratiques exemplaires recommandent de changer de position au moins toutes les deux heures les personnes à risque d'avoir des plaies de pression.

Les trois foyers que nous avons visités avaient adopté des politiques prévoyant un examen de l'épiderme de chaque pensionnaire au moment de l'admission et chaque trimestre par la suite. Nous avons appris, en examinant un échantillon de dossier de pensionnaires ayant eu une rupture de l'épiderme, que tous avaient subi un examen de l'épiderme au moment de leur admission. Toutefois, si l'un des foyers a effectué tous les examens trimestriels prévus en 2008, les deux autres n'en ont fait que 73 % et 82 % respectivement. En février 2009, l'un d'eux a adopté une liste de contrôle en vue de consigner l'exécution de divers procédés, y compris l'évaluation trimestrielle de l'épiderme.

Tous les foyers ont fait savoir qu'ils effectuaient un examen périodique afin de confirmer le respect du calendrier des examens de l'épiderme. Toutefois, aucun n'en résumait les résultats afin de relever d'éventuels problèmes nécessitant une solution à l'échelle de l'établissement.

Les trois foyers étaient dotés de politiques de gestion des soins de l'épiderme qui prévoyaient notamment le changement de position à intervalles d'au plus deux heures des pensionnaires incapables de se déplacer eux-mêmes. L'un d'eux utilisait une feuille de contrôle pour consigner les changements de position. Toutefois, au moment de notre vérification, le personnel du foyer n'en faisait généralement pas usage. Aucun des deux autres foyers ne consignait sur une feuille de contrôle les changements de position des pensionnaires.

Infections urinaires

Des résultats de recherches indiquent que les infections urinaires sont généralement les infections bactériennes déclarées le plus fréquemment par les pensionnaires. Comme cette forme d'infections est généralement associée à l'incontinence, il est important d'évaluer périodiquement la continence d'un pensionnaire. L'un des moyens à prendre pour

prévenir cette forme d'infections est de réduire au minimum l'usage de cathéters. Quoiqu'il existe peu de résultats de recherches qui font autorité en ce qui a trait à d'autres moyens de prévention, certains documents laissent entendre que la consommation suffisante de liquide est parfois utile.

Les trois foyers que nous avons visités avaient adopté des politiques prévoyant l'évaluation de la continence d'un pensionnaire dans les sept jours suivant son admission et trimestriellement par la suite, conformément au manuel du programme du Ministère. Nous avons constaté que la continence de tous les pensionnaires compris dans notre échantillon avait été évaluée. Cependant, bien qu'un foyer ait mené à bien la quasi-totalité des évaluations trimestrielles, les deux autres en avaient effectué moins de 75 %. En février 2009, un des foyers que nous avons visités s'est mis à consigner sur une liste de contrôle l'exécution de divers procédés obligatoires, y compris les évaluations trimestrielles de la continence. Les deux autres ne possédaient aucune pratique officielle de surveillance visant à confirmer que l'évaluation trimestrielle de la continence des pensionnaires avait été effectuée.

Diverses études montrent que les pensionnaires doivent consommer au moins 1 500 ml de liquide par jour pour demeurer généralement en bonne santé. Les trois foyers que nous avons visités avaient des politiques conformes à cette règle et surveillaient la quantité de liquide consommé quotidiennement par chaque pensionnaire. Or, notre examen d'un échantillon de dossiers de pensionnaires dans deux des foyers a montré que 10 % à 20 % seulement d'entre eux avaient consommé la quantité de liquide recommandée quotidiennement. En revanche, tous les dossiers de pensionnaires échantillonnés dans le troisième foyer ont indiqué que les pensionnaires avaient consommé au moins la quantité de liquide recommandée.

RECOMMANDATION 2

Pour mieux prévenir la transmission des maladies infectieuses :

- les foyers de soins de longue durée doivent déterminer si des pratiques exemplaires de prévention (p. ex. hygiène des mains et utilisation de matériel de protection individuelle) sont appliquées et si des précautions propres aux infections (notamment nettoyage deux fois par jour des chambres des pensionnaires infectés au *C. difficile*) sont prises conformément aux recommandations du Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI), et ils doivent examiner leur méthode de surveillance afin de confirmer que des taux de conformité anormalement élevés témoignent des pratiques réelles;
- le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit élaborer des consignes de manière à aider les foyers à déterminer le meilleur moyen de donner suite aux recommandations du CCPMI concernant l'isolement et le regroupement en cohorte des pensionnaires qui ont contracté ou risquent fortement de contracter des maladies infectieuses, compte tenu de la disponibilité limitée de chambres individuelles;
- les foyers doivent continuer à promouvoir et à surveiller l'immunisation des pensionnaires et du personnel.

Pour prévenir les ruptures de l'épiderme infectées chez les pensionnaires, les foyers doivent adopter des processus, par exemple noter les changements de position des pensionnaires sur une feuille de contrôle, qui aideront le personnel de surveillance à contrôler le respect des procédures en vigueur.

La nouvelle *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée*, qui sera proclamée lorsque sa

réglementation sera fin prête, exige de tous les foyers qu'ils se dotent d'un programme de prévention et de contrôle des infections comprenant une surveillance quotidienne visant à déceler l'infection des pensionnaires aussi bien que de mesures de prévention de la transmission des infections. Le projet de règlement sur la prévention et le contrôle des infections distribué en mai 2009 en vue de la tenue de consultations publiques renferme des dispositions sur diverses mesures, dont les programmes d'hygiène des mains, la disponibilité de matériel de protection individuelle et l'immunisation.

Le Ministère entend réaménager 35 000 places dans les vieux foyers au cours de la décennie qui vient afin d'assurer un accès équitable à de l'hébergement de qualité. Le réaménagement sera conforme aux exigences structurelles décrites en détail dans le manuel de conception des établissements de soins de longue durée (mai 2009), qui prévoit l'aménagement de chambres de plus grande dimension pourvues de deux lits au maximum et de salles de toilettes accessibles aux personnes en fauteuil roulant. Ainsi, les foyers auront plus de facilité à bien isoler les personnes atteintes de maladies infectieuses.

Les foyers souscrivaient généralement à la recommandation. L'un d'eux a fait connaître son intention d'élaborer un outil objectif de surveillance de la conformité avec diverses pratiques exemplaires recommandées par le Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI), y compris l'hygiène des mains et l'utilisation de matériel de protection individuelle, et de se doter d'un plan pour donner suite à tout problème mis au jour par la surveillance. Le Comité de lutte contre les infections et le comité consultatif de professionnels du foyer se pencheront deux fois l'an sur les résultats sommaires de l'examen et offriront des consignes. De plus, afin d'accroître le taux de conformité avec les consignes sur l'hygiène des mains, le foyer installera des postes d'hydratation pour protéger les mains du personnel contre le lavage excessif et se prévaudra de technologies nouvelles pour sensibiliser le personnel à l'importance de l'hygiène des mains, par exemple il distribuera une substance qui mettra en évidence la contamination résiduelle sur les mains à la suite d'un lavage insuffisant. Le foyer a ajouté qu'il adoptera des listes de contrôle afin de confirmer que le nettoyage des chambres, surtout celles des résidents infectés au *C. difficile*, est conforme aux recommandations du CCPMI. Les listes seront placées sur les chariots du personnel de l'entretien ménager, qui y notera que le nettoyage de chaque chambre a été effectué, ce qui favorisera la précision des données sur la question et permettra aux superviseurs de consulter rapidement l'information pertinente. Un autre foyer a fait savoir qu'il continuerait d'améliorer ses stratégies de prévention de la transmission des infections, notamment en respectant les pratiques exemplaires recommandées par le CCPMI. Il a ajouté, toutefois, que son financement est limité et qu'il devrait augmenter ses effectifs, car le personnel actuel n'est pas en mesure d'assumer de nouvelles responsabilités. Le foyer a également reconnu la nécessité d'évaluer les résultats de son examen de l'hygiène des mains. Il continuera de surveiller sans formalité l'utilisation du matériel de protection individuelle et les activités de nettoyage, et il établira un processus officiel si les indicateurs de risque révèlent qu'un changement s'impose. Néanmoins, il a indiqué qu'il examinerait ses procédures et ses programmes, dans la mesure où ses ressources humaines le lui permettent, dans le dessein de nettoyer deux fois par jour les chambres des pensionnaires infectés au *C. difficile*.

Deux foyers ont souligné un certain nombre de difficultés à surmonter pour isoler ou regrouper en cohorte les pensionnaires qui ont ou qui risquent fortement d'avoir une maladie infectieuse, notamment le problème pratique posé par le déplacement du mobilier et des effets personnels d'un pensionnaire et le traumatisme qu'un tel déplacement est susceptible de provoquer chez des pensionnaires fragiles ou atteints de démence. L'un des foyers a signalé que l'isolement d'une personne infectieuse dans une chambre individuelle retarderait l'admission d'un autre pensionnaire et occasionnerait une perte de revenu pour le foyer. Toutefois, le même foyer a proposé que l'aménagement d'une infirmerie où les pensionnaires infectieux peuvent être hébergés temporairement constituerait un moyen à prendre pour prévenir la propagation de certaines maladies infectieuses.

En ce qui concerne la promotion et la surveillance de l'immunisation des pensionnaires et du personnel, un foyer a fait savoir qu'il continuerait de faire valoir l'importance de l'immunisation, suivant la recommandation du service local de santé publique et d'autres organismes de réglementation. Un autre a signalé son intention d'élaborer une stratégie de promotion de l'immunisation des pensionnaires et du personnel qui fera connaître les lieux où le personnel peut se faire vacciner et le moment optimal de le faire. Il examine le recours possible à des rappels automatiques du moment du renouvellement de l'immunisation du personnel. De plus, ses comités continueront de contrôler les taux d'immunisation à long terme des pensionnaires et du personnel et mettront en oeuvre au besoin un plan d'action amélioré.

Au chapitre de la consignation sur une feuille de contrôle du changement de position de pensionnaires incapables de se déplacer eux-mêmes, un foyer a indiqué qu'il avait placé des dispositifs électroniques de pointage aux postes du personnel infirmier et à proximité des chambres afin d'assurer un suivi rigoureux de certains renseignements, y compris des activités de prévention des plaies de pression. Il a ajouté qu'il continuerait de recenser les pensionnaires ayant un risque élevé de rupture de l'épiderme et d'élaborer des stratégies de prévention, par exemple l'utilisation de matelas de prévention des pressions douloureuses. De plus, il poursuivra le contrôle et l'analyse des taux de plaies de pression, qu'il comparera à ceux d'autres foyers et à des données comparatives à l'échelle du secteur grâce à sa participation à la base de données des indicateurs de la qualité des soins de longue durée de l'Institut canadien d'information sur la santé. Un autre foyer s'est dit soucieux du temps qu'il faudrait consacrer à documenter le changement de position des pensionnaires, et il favorisait donc l'utilisation de feuilles de contrôle uniquement dans le cas des résidents ayant un risque élevé de rupture de l'épiderme ou de plaies de pression. Le troisième foyer avait également adopté des feuilles de contrôle à utiliser dans le cas des résidents à risque élevé. Il a ajouté que, outre les feuilles de contrôle, la surveillance sans formalité exercée par les superviseurs lui permettait de vérifier le bien-être des pensionnaires.

UTILISATION DES ANTIBIOTIQUES

Les pensionnaires prennent des antibiotiques principalement pour combattre des infections. Cependant, les bactéries infectieuses deviennent résistantes aux antibiotiques, et le risque que ces derniers ne pourront plus traiter efficacement certaines infections à l'avenir est d'autant plus grand. Pour tout dire, certaines bactéries infectieuses sont effectivement devenues résistantes aux antibiotiques utilisés le plus largement pour les combattre.

Des résultats de recherches montrent qu'il existe un rapport entre le recours accru d'une personne aux antibiotiques et la résistance des infections à certains d'entre eux. De plus, les personnes qui prennent des antibiotiques courent un risque accru

de contracter certaines infections, par exemple le *C. difficile* et le SARM. Comme le mentionne la Figure 2, l'infection au *C. difficile* survient normalement lorsque l'utilisation d'antibiotiques réduit le taux normal de bonnes bactéries dans les intestins et le côlon. La bactérie *C. difficile* peut donc croître et produire des toxines qui rendent le pensionnaire malade. À cause du risque précité, la Food and Drug Administration des États-Unis a révisé en juin 2007 les avertissements qui accompagnent certains antibiotiques. Les étiquettes avertissent maintenant que l'antibiotique prescrit pose un risque de *C. difficile* et que presque tous les antibiotiques exposent le consommateur à un risque accru de contracter la bactérie.

Au contraire des hôpitaux, les foyers ne sont pas tenus de déclarer au bureau local de santé publique les éclosions de *C. difficile*. Ils ne sont pas non plus obligés de les signaler au Ministère, quoique nombre d'entre eux le fassent. En 2008-2009, 81 éclosions de *C. difficile* ont été déclarées au Ministère. Toutefois, les renseignements communiqués ne précisaient pas le nombre total de pensionnaires atteints ni l'issue des cas (tel le décès).

Les épidémies de *C. difficile* qui se sont déclarées dans les foyers de l'Ontario soulignent l'impératif de faire un usage judicieux des antibiotiques. Qui plus est, des recherches médicales montrent que des antibiotiques sont souvent prescrits dans les foyers, une étude de foyers canadiens et américains ayant même révélé qu'ils avaient été prescrits à 79 % des pensionnaires au cours d'une période d'un an.

Pour limiter la hausse et la propagation des infections résistantes aux antibiotiques, le CCPMI recommande aux foyers :

- de se doter d'un « programme d'intendance des antibiotiques » en mettant en oeuvre des politiques et des procédures de promotion de l'utilisation judicieuse de cette catégorie de médicaments, dont une politique en vertu de laquelle les foyers tiendront un formulaire de médicaments comprenant les antibiotiques que les médecins sont susceptibles de prescrire;
- d'examiner l'utilisation effective des antibiotiques afin de déterminer qu'ils ont été prescrits correctement.

Aucun des trois foyers que nous avons visités n'avait appliqué la recommandation de tenir un formulaire de médicaments comprenant les antibiotiques. Cependant, les médecins avec lesquels nous avons discuté aux foyers mêmes nous ont dit qu'ils s'efforçaient de réduire au minimum l'utilisation de cette forme de médicaments.

Les trois foyers étaient dotés d'un processus de surveillance, à des degrés variés, de l'utilisation des antibiotiques. À l'un d'eux, la pharmacie communiquait régulièrement au médecin l'utilisation de certains médicaments, dont les antibiotiques. Les deux autres recevaient directement de leur pharmacie des renseignements donnés sur l'utilisation des antibiotiques.

- Un foyer recevait de l'information globale et ventilée par médecin sur l'utilisation d'antibiotiques particuliers.
- L'autre recevait régulièrement de l'information globale sur l'utilisation d'antibiotiques particuliers aussi bien que des renseignements sur le nombre total et le pourcentage de pensionnaires qui prenaient des antibiotiques. Il obtenait également des données comparatives sur le pourcentage de ses pensionnaires qui prenaient des antibiotiques relativement à ceux des autres foyers servis par la pharmacie (soit quelque 135 foyers comptant 17 000 lits). Par contre, il ne recevait aucun renseignement sur la tendance des médecins particuliers à prescrire des antibiotiques.

Les deux foyers ont déclaré que leur comité consultatif de professionnels, auquel siégeaient notamment l'administrateur, le directeur des soins et le médecin, examinait l'information fournie par la pharmacie. Les examens ainsi effectués étaient sans formalité et leurs résultats n'étaient pas consignés.

Aucun des trois foyers ne disposait d'information sommaire globale sur les raisons pour lesquelles certains antibiotiques avaient été prescrits, et ne

pouvaient donc analyser les tendances de l'utilisation de cette forme de médicaments. Bien que chaque foyer ait fait savoir que soit son médecin soit son comité consultatif de professionnels examinait les rapports de la pharmacie, il faudrait examiner les dossiers de santé des pensionnaires, ce qui représente une lourde tâche, pour évaluer l'information fournie de manière exhaustive et dégager les raisons de l'utilisation des médicaments. Les trois foyers comptaient principalement sur leur médecin – le prescripteur des antibiotiques – pour déterminer s'il était nécessaire d'effectuer des changements concernant l'utilisation des antibiotiques.

Dans le *Rapport annuel 2007*, nous mentionnions que les critères de Beers énuméraient des médicaments à risque élevé que les experts considèrent comme étant généralement plus nocifs que bénéfiques pour les personnes âgées. À ce moment, nous avions toutefois constaté (en consultant de l'information provenant du Programme de médicaments de l'Ontario relevant du Ministère) qu'au moins 20 % des pensionnaires de 30 foyers avaient reçu sur ordonnance au moins l'un des huit médicaments à risque élevé compris dans notre échantillon. Bien que nous ayons reconnu que l'utilisation des médicaments en question était justifiée dans certaines situations, le niveau élevé d'utilisation de médicaments choisis visés par les critères de Beers que nous avions constaté dans certains foyers nous avait incités à recommander, dans le *Rapport annuel 2007*, que le Ministère examine périodiquement, de concert avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, l'utilisation des médicaments à risque. Nous n'avons pas examiné l'utilisation des médicaments visés par les critères de Beers au cours de cette vérification, mais nous croyons que le Ministère aurait avantage à effectuer des examens périodiques semblables de l'utilisation des antibiotiques dans les foyers en collaboration avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario.

RECOMMANDATION 3

Pour prévenir la résistance d'organismes aux antibiotiques et réduire la sensibilité des pensionnaires à certaines infections, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en collaboration avec d'autres parties intéressées, doit :

- aider les foyers de soins de longue durée à dresser un formulaire de médicaments;
- examiner périodiquement le taux d'utilisation des antibiotiques dans les foyers de soins de longue durée afin de prendre des mesures de suivi s'il est constaté qu'il est particulièrement élevé.

La *Loi sur le régime de médicaments gratuits de l'Ontario* et la *Loi sur l'interchangeabilité des médicaments et les honoraires de préparation* régissent l'administration des programmes gouvernementaux de médicaments en Ontario. Le Ministère tient et publie le Formulaire des médicaments/Index comparatif des médicaments (le Formulaire), qui énumère tous les produits médicamenteux que les personnes admissibles, tels les pensionnaires de foyers, peuvent recevoir aux termes des programmes. L'établissement d'un formulaire distinct aux fins de l'utilisation des antibiotiques dans les foyers se solderait par la redondance du processus et risquerait de semer inutilement la confusion chez les médecins et les pharmaciens. Cela dit, le Ministère est d'accord pour que chaque foyer élabore des politiques internes fondées sur des renseignements attestés et dont l'objet est de promouvoir des pratiques exemplaires d'utilisation des antibiotiques. Ce point de vue est attribuable à la reconnaissance par le Ministère que les décisions sur l'utilisation des antibiotiques sont généralement du ressort du médecin d'un pensionnaire. Le Ministère s'en remet à l'opinion professionnelle du médecin sur le choix de

l'antibiotique à prescrire d'après les antécédents médicaux uniques de chaque pensionnaire.

Il incombe à l'ordre professionnel du médecin et à celui des autres praticiens qui prescrivent des médicaments de les renseigner sur les pratiques de prescription, de les diriger et, si besoin est, de les sanctionner. D'autre part, de nombreuses pharmacies liées contractuellement à des foyers examinent les tendances de l'utilisation des médicaments, antibiotiques y compris, afin de relever les problèmes, et ils collaborent au besoin avec les foyers. Au surplus, l'équipe interdisciplinaire de chaque foyer est chargée d'examiner les dossiers des pensionnaires afin d'observer, notamment, les tendances et la pertinence de l'utilisation des antibiotiques. Par ailleurs, le Ministère a reçu, à l'automne 2009, le rapport du groupe de travail mixte sur la gestion des médicaments dans les foyers de soins de longue durée, qui était chargé d'examiner des questions relatives à la sécurité de la gestion des médicaments, dont il examinait les recommandations. Le rapport même et ses recommandations seront communiqués aux parties intéressées.

Quoique les foyers n'aient pas été invités à répondre à la recommandation, deux d'entre eux ont insisté pour dire qu'ils s'en remettaient au bon jugement clinique de leurs médecins lorsque ces derniers prescrivaient des médicaments aux pensionnaires au cas par cas, et que leurs médecins étaient conscients des risques posés par les médicaments. Un foyer se demandait s'il était vraiment nécessaire d'établir un formulaire et se souciait de ce que les médecins soient éventuellement réticents à accepter des restrictions aux médicaments qu'ils étaient susceptibles de prescrire en vertu du Programme de médicaments de l'Ontario. L'autre a toutefois fait savoir qu'il présenterait la question à son comité consultatif de professionnels, chargé d'examiner l'utilisation des médicaments, afin de cerner des occasions d'améliorer la surveillance de l'utilisation des antibiotiques et de produire ainsi des données à valeur ajoutée sur le soin des pensionnaires. Qui plus est, le foyer a ajouté qu'il s'emploierait à appuyer les initiatives sous la direction du Ministère dont l'objet était de promouvoir l'utilisation efficace et sûre des antibiotiques par ses pensionnaires.

SURVEILLANCE

Selon la définition retenue par le CCPMI, surveillance s'entend de la collecte continue et systématique, du regroupement et de l'analyse de données et de la distribution prompte de l'information qui en résulte à ceux qui en ont besoin pour prendre toute mesure qui s'impose. Selon le CCPMI, des preuves concluantes indiquent l'existence d'une corrélation entre l'établissement d'un système de surveillance et la réduction des taux d'infection. La surveillance est particulièrement utile pour mesurer l'efficacité des programmes de prévention et de contrôle des infections.

Le Ministère exige des foyers qu'ils établissent un programme permanent de surveillance de la présence d'infections. De plus, les normes fixées par Agrément Canada, qui a agréé les trois foyers que nous avons visités, obligent les foyers à surveiller les taux d'infection. Les recommandations sur la surveillance des infections formulées par le CCPMI et que d'autres organismes ont fait paraître prescrivent aux foyers :

- de préciser les infections qu'ils ont l'intention de contrôler, d'après les résultats d'une évaluation de celles qui menacent le plus les pensionnaires. Le CCPMI recommande aux foyers d'envisager de contrôler diverses infections, y compris le *C. difficile*, le SARM, l'ERV, des MRF telle la grippe, les infections cutanées et les infections urinaires;

- de se référer à des définitions normalisées afin de déterminer si un pensionnaire a une infection particulière et s'il faut la comptabiliser dans le système de suivi du foyer. Ainsi, l'information recueillie sera cohérente, précise et reproductible;
- d'analyser régulièrement l'information recueillie et de dégager les tendances qui annoncent le besoin de mesures correctives, par exemple la formation du personnel ou le remplacement de pratiques;
- de s'adjoindre un professionnel en prévention des infections (PPI) et/ou des personnes formées à la tâche qui ont réussi un programme d'études avalisé par l'Association pour la prévention des infections à l'hôpital et dans la communauté – Canada. Parmi les responsabilités du PPI figure généralement la surveillance des infections.

L'inspection de chaque foyer que le Ministère effectue une fois l'an sans s'annoncer détermine, entre autres, si les foyers disposent d'un programme permanent de surveillance de la présence d'infections. Selon les renseignements fournis par le Ministère, plus de 95 % des foyers avaient un tel programme en 2008-2009.

Sélection et définition des infections

Aucun des foyers que nous avons visités n'avait constaté officiellement quelles infections menaçaient le plus les pensionnaires. Cependant, ils avaient tous choisi sans formalité certaines infections à contrôler et ajoutaient de nouvelles infections à la liste à l'occasion d'après ce que dictaient les circonstances.

Le CCPMI possède des définitions normalisées de plus de 15 infections. La plupart sont fondées sur des symptômes, par exemple « au moins deux selles liquides en 24 heures », mais certaines nécessitent une confirmation par analyse en laboratoire. Deux des foyers que nous avons visités avaient adopté toutes les définitions d'infections recommandées par le CCPMI. Le troisième n'avait retenu que trois définitions particulières et se fondait par ailleurs sur d'éventuels symptômes généraux d'une infection, par exemple toux, diarrhées ou vomissements.

Suivi des infections

Dans les foyers que nous avons visités, le personnel chargé du soin des pensionnaires, y compris les préposés aux services de soutien à la personne et le personnel infirmier, relève les symptômes d'infection. Le cas échéant, soit le personnel infirmier soit le médecin du foyer examine le pensionnaire qui semble manifester des symptômes et, si une infection est décelée, elle est consignée sur un formulaire de contrôle. Le personnel recueille les formulaires chaque mois et saisit les données qu'ils contiennent dans le système de suivi électronique de chaque foyer. Les foyers se servent de leur système pour établir la statistique des infections à soumettre à l'examen de divers comités internes et/ou de la haute direction.

Nous avons constaté que les trois foyers utilisaient un formulaire imprimé pour contrôler les infections des pensionnaires. Si les formulaires faisaient mention de certaines infections, telles les MRF, les infections cutanées et les infections urinaires, bon nombre, y compris le *C. difficile* et le SARM, n'étaient pas expressément contrôlées. Cependant, les foyers nous ont appris que les infections précitées étaient consignées, le cas échéant, sous la rubrique « Autre ».

Les foyers devraient faire la distinction entre les infections contractées dans leurs locaux et celles dont sont atteints les pensionnaires au moment de leur admission, ce qui augmenterait l'utilité de leurs statistiques, les rendrait comparables à celles d'autres foyers et faciliterait le choix de l'intervention appropriée. Selon la documentation des pratiques exemplaires de surveillance (juin 2008) du CCPMI, « infections associées aux soins de santé » s'entend de celles qui sont contractées dans des foyers, y compris dans la période qui débute plus de 48 à 72 heures après l'admission d'un pensionnaire. Le document des pratiques

exemplaires (novembre 2007) de suivi du *C. difficile* offre des consignes précises en ce sens qu'il stipule qu'une infection est considérée comme ayant été contractée au foyer même si les symptômes se déclarent plus de 72 heures après l'admission du pensionnaire ou si, au moment de sa réadmission, le pensionnaire est infecté au *C. difficile* et qu'il a contracté la bactérie au foyer même au cours des quatre semaines précédentes.

Nous avons observé que les foyers appliquaient des politiques différentes de comptabilisation des infections dans leurs systèmes de suivi. Par exemple, l'un d'eux se fondait sur la définition du CCPMI pour contrôler les infections au *C. difficile*. Un autre assurait le suivi d'infections au *C. difficile* qui se déclaraient plus de 72 heures après l'admission du pensionnaire et de toutes les infections à répétition, qu'elles aient été contractées au foyer même ou ailleurs. Comme les trois foyers appliquent des politiques différentes de suivi des infections, leurs taux d'infection ne sont pas comparables.

Examen et déclaration de données sur les infections

Nous avons demandé à chacun des trois foyers que nous avons visités de nous fournir de l'information sur le SARM, l'ERV, le *C. difficile*, les MRF et les infections urinaires pour l'année civile 2008. Deux d'entre eux n'ont déclaré aucun cas de SARM ou d'ERV, tandis que le troisième n'en a signalé que quelques-uns. Un foyer n'a fait mention d'aucun cas de *C. difficile*, alors que les deux autres en ont déclaré 6 et 15 respectivement. De plus, l'incidence des MRF et des infections urinaires variait sensiblement d'un foyer à l'autre. En ce qui concerne les MRF, nous nous sommes fondés sur les données fournies par les foyers pour estimer entre 7 et 18 le nombre de cas pour 10 000 jours-pensionnaires. Quant aux infections urinaires, d'après nos estimations, le nombre de cas pour 10 000 jours-pensionnaires variait de 4 à 18. Chaque foyer avait établi sa propre méthode de collecte de données, et les comparaisons risquent donc d'être inexactes.

Les trois foyers nous ont dit que leur haute direction examinait le rapport quotidien sur les préoccupations suscitées par des pensionnaires particuliers, par exemple l'apparition de symptômes d'une infection ou l'aggravation des signes déjà constatés.

Selon le CCPMI, cela tient d'une pratique exemplaire que d'évaluer les taux d'infection en regard de données comparatives. Ces dernières procurent au foyer un taux maximum cible d'infection et leur permettent d'évaluer leur propre taux en comparaison de la cible. Parmi les données comparatives qu'un foyer est susceptible d'utiliser figurent le taux d'infection du foyer à un moment particulier d'une année antérieure (appelé taux de base) et le taux d'incidence des infections dans d'autres foyers. Un rapport que les réseaux régionaux de lutte contre les infections (RRLCI) ont fait paraître en 2008 nous apprend que 15 % seulement des établissements de soins non aigus (principalement des foyers) utilisaient des données de comparaison externes, tandis que 21 % n'en utilisaient pas du tout.

Même si aucun des trois foyers que nous avons visités n'avait établi officiellement des taux de base, les trois ont dit comparer leurs statistiques sur les infections de l'exercice à des données de périodes antérieures. À titre d'exemple, l'un d'eux les comparait aux données des mois antérieurs et de l'année précédente. Un autre a fait savoir que, en règle générale, il effectuait une comparaison mensuelle quatre fois par an. Le troisième a indiqué qu'il avait l'habitude d'examiner les données sur les infections de chaque exercice afin de déceler les changements par rapport aux exercices antérieurs. Tous les trois nous ont dit que la comparaison des statistiques sur les infections de 2008 aux données de périodes antérieures n'avait révélé aucun secteur qui appelait des mesures correctives.

Nous avons aussi observé que deux des foyers comparaient le nombre ou le taux d'infections particulières aux données d'autres foyers. L'un d'eux

avait adopté des données de référence qui consistaient à éviter que le nombre de cas d'infection dépasse les taux médians des foyers auxquels il se comparait. Or, selon nos constatations, le foyer en question avait dépassé le taux médian de certaines infections au cours de plusieurs mois en 2008. Par exemple, il avait excédé le taux médian des MRF au cours de cinq des six mois dont les données ont été analysées. Il a ajouté avoir informé le personnel des résultats et lui avoir offert une formation supplémentaire à la lutte contre les infections.

La Loi sur la protection et la promotion de la santé oblige les foyers à déclarer à leur bureau local de santé publique certaines maladies, telles la tuberculose et la grippe, aussi bien que les éclosions d'infections respiratoires et de gastroentérite (dont les symptômes comprennent diarrhées et vomissements). Par la même occasion, le Ministère exige des foyers qu'ils lui signalent toutes éclosions déclarées au bureau local de santé publique. Cependant, le SARM, l'ERV et de nombreuses autres maladies infectieuses ne sont pas à déclaration obligatoire. Les hôpitaux sont soumis à des exigences de déclaration comparables, mais, à compter du 1er septembre 2008, ils doivent également signaler les épidémies de gastroentérite causées par le *C. difficile*, ce que les foyers ne sont pas tenus de faire.

Les hôpitaux de l'Ontario doivent déclarer publiquement plusieurs indicateurs de la sécurité des patients, dont les cas de maladies infectieuses attribuables aux soins de santé, tels le *C. difficile*, le SARM et les ERV, de même que le respect des normes d'hygiène des mains par les travailleurs de la santé. Une fois de plus, aucune exigence de déclaration comparable ne s'applique aux foyers. Quoique certains des foyers que nous avons visités aient affiché publiquement des renseignements sur le nombre d'infections particulières recensé dans leurs locaux, aucun autre renseignement sur les taux d'infection n'était déclaré publiquement. Qui plus est, ni l'un ni l'autre des deux autres foyers ne faisait rapport publiquement des taux d'infection.

Formation du personnel aux activités de surveillance

Le CCPMI est d'avis que, si le personnel chargé du soin des pensionnaires, tels préposés aux services de soutien à la personne, infirmières et infirmiers, doit déclarer les infections réelles ou soupçonnées, il est capital de le former de manière à ce qu'il puisse reconnaître les infections en puissance et satisfaire aux exigences de déclaration. En outre, le Ministère exige des foyers qu'ils tiennent chaque année, à l'intention du personnel, une séance d'information qui traite, entre autres, des pratiques de lutte contre les infections.

Une enquête canadienne sur la prévention et le contrôle des infections menée en 2009 dans les foyers a permis de constater que près du tiers des répondants considéraient comme importante la sensibilisation à la prévention et au contrôle. Par ailleurs, une enquête effectuée récemment à l'échelle de l'Ontario, à laquelle ont participé les réseaux régionaux de lutte contre les infections (RRLCI), a indiqué que 47 % des établissements de soins non aigus – foyers pour la plupart – étaient d'avis que la formation du personnel à la prévention et au contrôle des infections était l'un des principaux enjeux qu'ils défendaient.

Aucun des foyers que nous avons visités n'avait formé expressément son personnel à des responsabilités de surveillance, par exemple à la définition clinique des différents types d'infections et à la présentation obligatoire de renseignements à ce sujet. Cependant, les trois jumelaient les nouveaux infirmiers, infirmières et préposés aux services de soutien à la personne à des titulaires expérimentés de postes équivalents pendant des périodes de durée variée avant de les autoriser à travailler en autonomie. Cette façon de faire leur permettait, nous a-t-on déclaré, d'apprendre leurs fonctions, dont leurs responsabilités de surveillance des infections. En outre, la surveillance des infections était abordée dans une certaine mesure au cours de toutes les séances d'orientation du nouveau personnel des trois foyers. Par ailleurs, les foyers offraient une

formation particulière touchant à certaines infections, par exemple la grippe, et ils nous ont appris que le personnel participait à des discussions sur les symptômes des infections afin de mieux dépister les pensionnaires atteints.

Le taux de participation moyen, ventilé par sujet, d'après un examen d'un échantillon de séances d'apprentissage, se situait dans la fourchette approximative de 15 % à 45 % aux trois endroits. Aucun des foyers ne confirmait que le personnel avait assisté à au moins une séance d'apprentissage des pratiques de lutte contre les infections chaque année. Néanmoins, nous avons constaté que, au cours de 2008, deux des trois avaient tenu plusieurs séances sur chaque sujet propre au contrôle des infections et qu'ils acquittaient les frais de séances offertes à l'extérieur en dehors des quarts normaux de travail. Par contre, le troisième foyer, où les taux de participation les plus faibles ont été constatés, n'avait offert qu'une séance par thème et n'indemnisait pas le personnel qui participait à des programmes de formation à l'extérieur.

Professionnel en prévention des infections

Selon le CCPMI, un professionnel en prévention des infections (PPI) peut exercer diverses fonctions, dont la surveillance des inspections. Le *Manuel du programme des établissements de soins de longue durée* du Ministère prescrit aux foyers de nommer un PPI et ajoute que la personne doit posséder de l'expertise en lutte contre les infections ou être disposée à l'acquérir. Le manuel stipule également que le PPI est chargé des activités de surveillance du foyer. De plus, le CCPMI recommande un ratio de 150 à 200 lits par PPI à temps plein dans chaque foyer.

Une enquête canadienne récente sur la prévention et le contrôle des infections dans les établissements de soins de longue durée a montré que 8 % seulement des PPI étaient accrédités et qu'il n'y avait en moyenne que 0,6 PPI en équivalents temps plein pour 250 lits. Cette donnée est de loin inférieure au ratio que le CCPMI recommande. D'autre part, une enquête ontarienne effectuée dans le secteur des soins non aigus, composé principalement de foyers, dont les résultats ont été distribués en 2008 par les RRLCI, concluait que 5 % seulement des PPI étaient accrédités.

Bien que chacun des foyers que nous avons visités ait désigné un PPI, le rôle de PPI s'ajoutait aux diverses autres fonctions du titulaire. Aucun des PPI désignés n'avait assisté à un programme entériné par l'Association pour la prévention des infections à l'hôpital et dans la communauté–Canada ni n'était titulaire d'un certificat en lutte contre les infections. Les foyers ont dit avoir éprouvé de la difficulté à recruter et à fidéliser des PPI adéquatement formés.

Le ratio du nombre de PPI au nombre de lits ne se situait dans la fourchette recommandée par le CCPMI dans aucun des foyers. Les trois nous ont dit ne pas avoir les ressources suffisantes pour respecter la recommandation. Cependant, tous les trois ont fait savoir qu'ils pouvaient obtenir, au besoin, de l'information sur la prévention et le contrôle des infections d'autres sources, tel le bureau de santé publique ou le réseau régional de lutte contre les infections (RRLCI). De plus, les trois nous ont informés que, si besoin est, leurs médecins peuvent communiquer avec des confrères ou des consoeurs à l'hôpital local qui possèdent un savoir-faire dans le domaine.

RECOMMANDATION 4

Pour accroître l'efficacité des programmes de prévention et de contrôle des infections, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit conjuguer ses efforts à ceux des foyers de soins de longue durée et :

- **exiger que les foyers recensent les infections et en assurent le suivi d'une manière cohérente et comparable, en utilisant à cette fin des définitions et des méthodes de surveillance normalisées;**
- **établir des taux/données comparatives maximums cibles dans le cas des infections les plus prévalentes;**

- envisager d'obliger les foyers à déclarer publiquement, à la manière des hôpitaux, certains indicateurs de la sécurité des patients, tels le nombre de cas de *C. difficile* et le respect des consignes sur l'hygiène des mains par le personnel chargé du soin des pensionnaires, et à utiliser à cette fin des définitions et des méthodes de surveillance normalisées.

En outre, les foyers doivent s'assurer que les employés, y compris les professionnels en prévention des infections, ont reçu la formation à la surveillance des infections recommandée pour leur poste.

Selon les exigences actuelles du Ministère relatives à la prévention et au contrôle des infections dont fait état le manuel du programme, chaque foyer doit être doté d'un programme permanent de surveillance de la présence des infections et fournir de l'information et de la formation à tout le personnel. En outre, le projet de règlement prévu en application de la nouvelle *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée* comprend des dispositions sur la surveillance et la sensibilisation. Tout particulièrement, la réglementation obligera les foyers à surveiller les pensionnaires pour constater la présence d'infections et, le cas échéant, la consigner, aussi bien qu'à analyser l'information recueillie quotidiennement et à l'examiner au moins une fois par mois pour déceler des tendances et réduire ainsi l'incidence des infections et la fréquence des éclosions. Grâce au système informatisé de gestion des soins annoncé en janvier 2009, dont la mise en oeuvre intégrale dans les foyers est censée être terminée à l'été 2010, les professionnels de la santé des foyers seront plus à même d'évaluer et de surveiller les besoins en soins des pensionnaires. Notamment, le système aidera les foyers à mieux repérer et évaluer les pensionnaires ayant diverses infections, y compris le SARM, le *C. difficile et les* infections respiratoires. Qui plus est, le système permettra aux foyers de surveiller les infections et d'en faire le suivi de manière cohérente en se référant aux mêmes définitions, si bien que les données recueillies dans tous les foyers seront comparables. Les données en question seront communiquées au Ministère tous les trimestres.

Le Ministère évaluera les avantages offerts par l'établissement de taux ou données comparatives maximums cibles pour les infections les plus prévalentes. Fait à noter, les taux de certaines infections, tels la grippe et les norovirus (dont les principaux symptômes comprennent diarrhées et vomissements), constatés dans chaque foyer sont souvent comparables aux taux enregistrés dans les collectivités environnantes. De plus, la vulnérabilité des pensionnaires influe sur les taux. Par conséquent, les taux effectifs ne témoignent peut-être pas des pratiques internes qu'un foyer applique pour prévenir et contrôler les infections. Cela dit, chaque foyer doit établir ses propres données de référence relatives à d'autres infections particulières (telles infections cutanées), car il réunirait ainsi l'information dont il a besoin pour évaluer à long terme ses activités d'amélioration du programme de prévention et de contrôle.

Le Ministère souscrit sans réserve à la déclaration publique de données, et il soupèse la possibilité de présenter des indicateurs de la sécurité des patients témoignant de la situation dans les foyers.

Les foyers étaient généralement favorables à la recommandation. Toutefois, l'un d'eux était préoccupé par la déclaration publique de certains indicateurs de la sécurité des patients, car il croyait que le choix des indicateurs se révélerait difficile et que les foyers seraient mal

perçus par le public à défaut d'une explication exhaustive des indicateurs choisis. Le même foyer a souligné qu'il fallait compter beaucoup de temps pour mettre en oeuvre des pratiques exemplaires, confirmer qu'elles sont respectées et effectuer le suivi d'indicateurs. Il est donc persuadé que le moyen de marquer des progrès à cet égard consiste pour le gouvernement à hausser l'ensemble des effectifs des foyers et, plus particulièrement, à affecter à chacun un professionnel en prévention des infections (PPI) qualifié à plein temps. Le foyer attend aussi avec impatience la diffusion par le Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI) d'information supplémentaire à l'intention des foyers de soins de longue durée.

Un autre foyer nous a informés qu'il s'employait à assurer la cohérence de ses méthodes de suivi afin de garantir la comparabilité des données, tandis qu'il continue à dépister les infections en se reportant aux définitions de cas du CCPMI. Il a ajouté que la définition claire des éclosions et des lignes directrices régissant le suivi des maladies infectieuses profiterait au système dans son ensemble. Selon lui, l'établissement de taux ou données comparatives maximums cibles qui sont appliqués à tous les foyers faciliterait éventuellement la réalisation de résultats positifs dans l'ensemble du système. Se prononçant sur la déclaration publique de données, le foyer était d'avis qu'il fallait effectuer des recherches supplémentaires sur des mesures utiles qui témoignent des circonstances uniques des pensionnaires. À titre d'exemple, la taille d'un foyer donné, la capacité de limiter la circulation des pensionnaires entre les différents secteurs du foyer et les taux d'infection saisonniers des visiteurs habitant la collectivité environnante sont autant de facteurs qui influent sur la transmission des maladies infectieuses. Bien que le foyer offre divers cours à son personnel, il convient que ses pensionnaires profiteraient de la présence d'un professionnel désigné formé à la surveillance des infections. Il a invoqué plusieurs obstacles au recrutement d'une infirmière ou d'un infirmier qui assisterait au programme de formation des PPI, notamment la pénurie de personnel infirmier qualifié dans sa région, la nécessité de maintenir des niveaux de dotation appropriés et le financement dont il dispose.

Le troisième foyer nous a dit qu'il continuerait de collaborer avec son réseau régional de lutte contre les infections (RRLCI) et d'autres organismes à la même vocation à déterminer le niveau et le type de formation et d'information qui profiteraient le plus à son PPI. Chemin faisant, il clarifiera les aspects du rôle du PPI et mettra en oeuvre un système électronique de suivi des activités se rapportant à chacun des aspects en vue d'assurer la couverture complète de sa situation.

Annexe – Particularités des initiatives du CCPMI et du Ministère

DOCUMENTS SUR LES PRATIQUES EXEMPLAIRES

Le CCPMI a publié les documents suivants qui énoncent des pratiques exemplaires applicables aux foyers de soins de longue durée. Ils réunissent des lignes directrices et des recommandations pertinentes d'entités tels l'Agence de la santé publique du Canada et l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, aussi bien que des recommandations tirées de textes médicaux.

- *Pratiques exemplaires concernant le nettoyage, la désinfection et la stérilisation* (mars 2006, révisé en avril 2006) – met l'accent sur le matériel médical.
- *Pratiques exemplaires d'hygiène des mains* (mai 2008, révisé en janvier 2009) – explique quand et pourquoi le personnel des foyers de

soins de longue durée doit se laver les mains et les techniques à utiliser.

- *Pratiques exemplaires pour les programmes de prévention et de lutte contre les infections en Ontario* (septembre 2008) – offre des renseignements sur les ressources humaines et les compétences nécessaires à un programme de prévention et de contrôle des infections et les activités particulières qu'il doit englober.
- *Pratiques exemplaires de prévention et de lutte contre les infections au staphylocoque doré et aux entérocoques* (mars 2007) – offre des consignes sur la lutte contre la transmission du SARM et de l'ERV et la gestion des pensionnaires infectés.
- *Document sur les pratiques exemplaires de gestion du* Clostridium difficile *dans tous les établissements de soins de santé* (décembre 2004, révisé le plus récemment en janvier 2009) – donne des consignes à respecter pour reconnaître des grappes de cas de *C. difficile*, prévenir la transmission de la bactérie et gérer les pensionnaires infectés.
- *Pratiques exemplaires en matière de surveillance des infections associées aux soins de santé chez les patients et les pensionnaires d'établissements* (juin 2008) – explique le suivi et la surveillance des infections associées aux soins de santé.
- *Prévention des maladies respiratoires fébriles* (septembre 2005, révisé en août 2006) – décrit la détection et la localisation de grappes et d'éclosions d'infections respiratoires courantes, telle la grippe.
- *Pratiques de base et précautions supplémentaires* (août 2009) – présente la marche à suivre pour réduire le risque de transmission de micro-organismes.

Ajoutons que, au moment de notre vérification, le CCPMI devait publier, au printemps 2010, un document de pratiques exemplaires qui offrirait aux foyers de soins de longue durée des consignes supplémentaires sur le nettoyage de leur milieu.

PROJETS DE MISE EN VALEUR DES COMPÉTENCES DE BASE

En réponse au *Rapport final du Comité d'experts sur le SRAS et la lutte contre les maladies infectieuses de l'Ontario*, publié en 2004 par le Dr David Walker, et à l'Opération Protection de la santé du Ministère, ce dernier et le CCPMI ont conçu du matériel didactique destiné à améliorer la formation du personnel de première ligne à la lutte contre les infections. Au printemps 2007, les deux ont élaboré trois modules éducatifs à l'intention du personnel hospitalier portant sur les pratiques de base de lutte contre les infections, l'hygiène des mains et la chaîne de transmission des infections. Les modules ont été présentés sur le site Web du Ministère à l'usage des professionnels de la santé. Selon le Ministère, au moment de notre vérification l'adaptation des modules à l'usage des travailleurs de la santé et d'établissements divers, par exemple les foyers de soins de longue durée, se poursuivait. Le Ministère a annoncé son intention d'établir d'autres modules sur des questions telles les précautions supplémentaires à prendre et la surveillance.

PROGRAMME D'AMÉLIORATION DE L'HYGIÈNE DES MAINS

La bonne hygiène des mains (c.-à-d. le nettoyage au désinfectant à base d'alcool ou le lavage au savon et à l'eau) des travailleurs de la santé constitue l'un des meilleurs moyens de prévenir les IASS. En mars 2006, le Ministère et l'Agence de la santé publique du Canada ont tenu un atelier afin de se renseigner sur les programmes qui ont donné lieu à la modification durable des habitudes d'hygiène des mains en consultant les principales autorités mondiales, notamment l'Organisation mondiale de la santé et des experts venus de toutes les régions du Canada, des États-Unis et du Royaume-Uni. Les participants ont discuté, entre autres, de l'adaptation des programmes en vue de leur usage en Ontario. Le Ministère s'est fondé sur les résultats de l'atelier pour mettre sur pied le

programme d'amélioration de l'hygiène des mains intitulé « Se nettoyer les mains », qu'il entendait mettre en oeuvre, dans un premier temps, dans les hôpitaux. Au moment de notre vérification, le Ministère nous a fait savoir que le programme devrait avoir été adapté en vue de son application dans les foyers de soins de longue durée d'ici la fin de 2009.

Ministère de l'Éducation

Secrétariat de la littératie et de la numératie

Contexte

Le ministère de l'Éducation (le Ministère) est responsable du système d'éducation que constituent les écoles élémentaires et secondaires publiques de l'Ontario. Il lui revient d'élaborer les programmes d'études des écoles élémentaires et secondaires, d'établir les conditions d'obtention des diplômes par les élèves et de fournir du financement aux conseils scolaires. Le Ministère a également mis sur pied l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE), un organisme gouvernemental chargé d'exécuter des évaluations indépendantes du rendement des élèves en leur faisant passer des tests de lecture, d'écriture et de mathématiques. Il incombe au Ministère et aux conseils scolaires d'examiner les rapports d'évaluation de l'OQRE et d'apporter des ajustements à la stratégie et à la formation afin d'encourager l'amélioration continue des élèves. L'objectif global du Ministère est de faire en sorte que 75 % des élèves âgés de 12 ans obtiennent au moins le niveau 3, qui équivaut à une note de B, aux tests administrés par l'OQRE à l'échelle de la province en lecture, écriture et mathématiques.

Le Secrétariat de la littératie et de la numératie (le Secrétariat), l'organisme faisant l'objet de la présente vérification, a été établi en novembre 2004 afin de collaborer avec plus de 4 000 écoles élémentaires relevant de 72 conseils scolaires. Il sert des écoles francophones et anglophones administrées par des conseils scolaires publics et catholiques. Le Secrétariat a pour mandat d'offrir un soutien aux conseils scolaires et aux écoles afin de les aider à s'acquitter de leurs responsabilités, qui consistent notamment à améliorer le rendement des élèves de la prématernelle à la 6e année, mesuré par les tests de l'OQRE, et à réduire les écarts en matière de rendement pour les groupes d'élèves et les écoles affichant des résultats inférieurs.

Le Secrétariat travaille à l'amélioration du rendement des élèves en collaborant avec les conseils scolaires et les écoles pour fixer des objectifs, aider les conseils à mettre en oeuvre les initiatives du Secrétariat, et favoriser la bonne volonté et l'enthousiasme au sein du secteur de l'éducation. Le Secrétariat finance un certain nombre d'initiatives de programme visant à améliorer les stratégies d'enseignement et le rendement des élèves, et il emploie plus de 80 éducateurs chevronnés, appelés « agents du rendement des élèves », qui travaillent directement avec les écoles et les conseils scolaires de la province en vue de mettre en oeuvre les stratégies d'amélioration des compétences en lecture, écriture et mathématiques.

Depuis son établissement en 2004, le Secrétariat a dépensé 340 millions de dollars, dont près de 288 millions ont été transférés aux conseils

Figure 1 : Dépenses du Secrétariat de la littératie et de la numératie, 2004-2005–2008-2009 (en milliers de dollars)

Source des données : Ministère de l'Éducation

Programme	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	Total
Partenariat d'interventions ciblées de l'Ontario			24 747	34 470	33 436	92 653
Renforcement des capacités	8 485	34 232	8 725	4 195	3 775	59 412
Ressources	2 402	39 522	10 007			51 931
Cadre pour l'efficacité des écoles				11 700	11 400	23 100
Entraide-écoles					9 859	9 859
Équité des résultats			4 200	5 000		9 200
Stratégie de redressement			6 243			6 243
Programme de tutorat en salle de classe		1 613	1 642	1 511	1 205	5 971
Développement du caractère			1 731	1 689	1 505	4 925
Les écoles en action			377	749	953	2 079
autres programmes	13 981	5 480	3 128	0	0	22 589
Total des programmes	**24 868**	**80 847**	**60 800**	**59 314**	**62 133**	**287 962**
administration	890	8 135	14 285	15 028	13 279	51 617
Total des dépenses	**25 758**	**88 982**	**75 085**	**74 342**	**75 412**	**339 579**

scolaires pour les aider à atteindre les objectifs concernant le rendement des élèves. Les dépenses effectuées ces cinq dernières années sont exposées en détail à la Figure 1.

Le 1er avril 2009, les deux secteurs du Ministère qui étaient responsables de l'amélioration du rendement des élèves, soit le Secrétariat de la littératie et de la numératie (de la prématernelle à la 6e année) et la division Réussite des élèves/Apprentissage jusqu'à l'âge de 18 ans (de la 7e à la 12e année), ont été regroupés pour former la Division du rendement des élèves. Les responsabilités du Secrétariat demeurent en grande partie inchangées au sein de la nouvelle Division. Cette fusion des deux secteurs a été effectuée afin de mieux harmoniser les responsabilités du Ministère relativement à l'ensemble des élèves de la prématernelle à la 12e année.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification avait pour objectif de déterminer si le Secrétariat de la littératie et de la numératie avait mis en place les procédures appropriées pour :

- mesurer l'efficacité des activités qu'il entreprend afin de s'acquitter de son mandat, qui consiste à s'assurer que les élèves ontariens ont atteint, à l'âge de 12 ans, un niveau élevé en lecture, écriture et mathématiques, et faire rapport à ce sujet;
- veiller à ce que les paiements de transfert qu'il verse aux conseils scolaires soient correctement gérés et affectés aux secteurs qui nécessitent le plus grand soutien afin d'améliorer les niveaux de rendement des élèves.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons fait des recherches sur les pratiques relatives au rendement des élèves dans d'autres administrations, examiné et analysé les dossiers et les directives,

Figure 1 : Dépenses du Secrétariat de la littératie et de la numératie, 2004-2005–2008-2009 (en milliers de dollars)

Source des données : Ministère de l'Éducation

Programme	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	Total
Partenariat d'interventions ciblées de l'Ontario			24 747	34 470	33 436	92 653
Renforcement des capacités	8 485	34 232	8 725	4 195	3 775	59 412
Ressources	2 402	39 522	10 007			51 931
Cadre pour l'efficacité des écoles				11 700	11 400	23 100
Entraide-écoles					9 859	9 859
Équité des résultats			4 200	5 000		9 200
Stratégie de redressement			6 243			6 243
Programme de tutorat en salle de classe		1 613	1 642	1 511	1 205	5 971
Développement du caractère			1 731	1 689	1 505	4 925
Les écoles en action			377	749	953	2 079
autres programmes	13 981	5 480	3 128	0	0	22 589
Total des programmes		**80 847**		**59 314**		**287 962**
administration	890	8 135	14 285	15 028	13 279	51 617
Total des dépenses		**88 982**		**74 342**		**339 579**

scolaires pour les aider à atteindre les objectifs concernant le rendement des élèves. Les dépenses effectuées ces cinq dernières années sont exposées en détail à la Figure 1.

Le 1er avril 2009, les deux secteurs du Ministère qui étaient responsables de l'amélioration du rendement des élèves, soit le Secrétariat de la littératie et de la numératie (de la prématernelle à la 6e année) et la division Réussite des élèves/Apprentissage jusqu'à l'âge de 18 ans (de la 7e à la 12e année), ont été regroupés pour former la Division du rendement des élèves. Les responsabilités du Secrétariat demeurent en grande partie inchangées au sein de la nouvelle Division. Cette fusion des deux secteurs a été effectuée afin de mieux harmoniser les responsabilités du Ministère relativement à l'ensemble des élèves de la prématernelle à la 12e année.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification avait pour objectif de déterminer si le Secrétariat de la littératie et de la numératie avait mis en place les procédures appropriées pour :

- mesurer l'efficacité des activités qu'il entreprend afin de s'acquitter de son mandat, qui consiste à s'assurer que les élèves ontariens ont atteint, à l'âge de 12 ans, un niveau élevé en lecture, écriture et mathématiques, et faire rapport à ce sujet;
- veiller à ce que les paiements de transfert qu'il verse aux conseils scolaires soient correctement gérés et affectés aux secteurs qui nécessitent le plus grand soutien afin d'améliorer les niveaux de rendement des élèves.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons fait des recherches sur les pratiques relatives au rendement des élèves dans d'autres administrations, examiné et analysé les dossiers et les directives,

politiques et procédures administratives du Ministère, et interviewé des membres du personnel du Ministère ainsi que des agents de supervision et les directions d'un conseil scolaire francophone et de cinq conseils scolaires anglophones de la province. Nous avons visité les conseils scolaires suivants : le Conseil scolaire de district catholique Centre-Sud, le Toronto Catholic District School Board, le Peel District School Board, le Thames Valley District School Board, le Lakehead District School Board et le Thunder Bay Catholic District School Board. Notre vérification a également comporté un examen des activités connexes de la Direction des services de vérification interne du ministère. Nous avons passé en revue les rapports récents de la Direction, et avons tenu compte de ses travaux et de toute question qui nous est apparue pertinente dans la planification de notre vérification.

Résumé

Le gouvernement de l'Ontario a pris un engagement important à l'égard de l'amélioration du rendement des élèves quand, en 2004, il a fixé un objectif selon lequel 75 % de tous les élèves de 12 ans (6e année) devaient avoir atteint, en 2008, la norme de niveau 3 (équivalent à une note moyenne de B) aux tests administrés à l'échelle de la province en lecture, écriture et mathématiques. Le ministère de l'Éducation (le Ministère) n'a pas réalisé cet objectif en 2008, mais il a accompli des progrès considérables ces cinq dernières années, et le taux d'élèves ayant atteint le niveau 3 aux tests de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) a augmenté pour passer de 56 % en 2003-2004 à 65 % en 2007-2008 (le présent rapport utilise les chiffres de 2007-2008, car les résultats de 2008-2009 n'étaient pas disponibles au moment de notre vérification).

Il ne sera pas facile d'accroître encore plus le pourcentage d'élèves obtenant une note moyenne de B aux tests de littératie et de numératie de l'OQRE. Dans le cadre de notre vérification, nous avons relevé un certain nombre de domaines qui pourraient être améliorés en vue d'aider à la réalisation de cet objectif.

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Le Secrétariat de la littératie et de la numératie (le Secrétariat) et les conseils scolaires que nous avons visités avaient effectué certaines évaluations limitées de la façon dont les initiatives de programme du Secrétariat avaient contribué à l'amélioration du rendement des élèves, mais il faudra procéder à d'autres analyses pour évaluer l'efficacité des divers programmes pour ce qui est d'améliorer les résultats des élèves. Une analyse plus approfondie de ce domaine aurait permis au Secrétariat de s'assurer que les fonds de près de 288 millions de dollars qu'il a engagés ont été affectés aux initiatives qui génèrent les plus grands avantages.
- L'information contenue dans les rapports soumis par les conseils scolaires ne suffisait pas à garantir au Secrétariat que les fonds avaient été affectés à ses initiatives ni à suivre leur incidence au fil du temps sur le rendement des élèves. Ce manque de rapports structurés sur les finances et le rendement limite la capacité du Secrétariat de procéder à une évaluation comparative de ses initiatives de programme. Étant donné que le délai d'intervention du Secrétariat prend fin après que les élèves ont atteint l'âge de 12 ans, il importe que celui-ci élabore des programmes d'amélioration efficaces qui seront exécutés durant cette période cruciale. Pour ce faire, il doit savoir quelles sont les initiatives de programme qui donnent les meilleurs résultats et quelles sont celles qui doivent être modifiées ou éliminées.
- Les plans d'amélioration des conseils scolaires ont été mis en branle pour aider les enseignants, les directions et le personnel des conseils à planifier et à employer des stratégies visant à améliorer le rendement des élèves. Le Ministère a élaboré un cadre pour

aider les conseils scolaires et les écoles à mettre en oeuvre un processus de planification efficace en matière d'amélioration. Cependant, au Secrétariat et aux conseils que nous avons visités, les plans ne faisaient pas l'objet d'une documentation, d'une surveillance et de rapports suffisants pour évaluer s'ils contribuaient à améliorer le rendement des élèves. Étant donné qu'il exerce une surveillance limitée, le Secrétariat ne disposait pas de l'information requise pour cerner les habitudes et les tendances au sein des conseils scolaires. Il ne pouvait donc pas déterminer l'efficacité des divers plans et faire en sorte que les initiatives donnant les meilleurs résultats soient communiquées à d'autres conseils.

- Le financement des programmes du Secrétariat n'a pas toujours été affecté aux conseils scolaires et aux écoles ayant les plus grands besoins. Le financement de certaines initiatives d'amélioration du Secrétariat était fondé sur l'effectif quotidien moyen (plutôt que sur les besoins relatifs); dans d'autres cas, le Secrétariat n'a pas été en mesure d'expliquer avec précision comment on déterminait le montant de financement accordé à chacun des conseils scolaires. Par exemple, nous avons constaté, relativement à un programme important, que le financement octroyé au conseil comptant le plus grand nombre d'écoles désignées comme affichant un faible rendement correspondait à seulement 17 $ par élève, tandis que plusieurs conseils ne comptant aucune école désignée comme affichant un faible rendement avaient reçu le double de ce montant par élève.
- Certains conseils agissent couramment à titre de « banquiers » pour le compte du Secrétariat et se chargent de distribuer les fonds à des tiers ou à d'autres conseils. Nous nous interrogeons sur la nécessité de tels arrangements, et nous avons constaté qu'il n'y avait pas de protocoles d'entente ou d'accords conclus par le Secrétariat et les conseils « banquiers » énonçant les responsabilités et rôles respectifs, les rapports de responsabilisation, les exigences de rapports et les niveaux de service devant être fournis. En outre, le Secrétariat payait à ces conseils des frais administratifs qui nous ont semblé excessifs dans certains cas.
- Les notes finales des bulletins de la plupart des élèves devraient être relativement comparables aux résultats qu'ils ont obtenus aux tests de lecture, d'écriture et de mathématiques de l'OQRE. Le Ministère n'effectue pas ce genre de comparaison, mais nous avons procédé à notre propre analyse comparative des notes des bulletins et des résultats obtenus aux tests de l'OQRE. Aux conseils scolaires que nous avons visités, nous avons constaté qu'environ la moitié des notes des bulletins des élèves de 3e et de 6e années correspondaient aux résultats obtenus aux tests. Une portion (43 %) des notes des bulletins se situaient à plus ou moins un niveau d'évaluation par rapport aux résultats obtenus aux tests de l'OQRE, et le nombre de notes des bulletins dépassant les résultats obtenus aux tests de l'OQRE était plus de deux fois plus élevé que le nombre de notes qui y étaient inférieures. Nous croyons que ce type d'analyse s'avérerait utile – des écarts importants pourraient mettre en exergue des domaines où il serait justifié d'examiner l'apport d'ajustements aux pratiques d'évaluation des élèves ou aux tests que fait passer l'OQRE.

Nous tenons à remercier le Bureau du vérificateur général des efforts qu'il a déployés pour préparer le présent rapport; les recommandations formulées aideront le Secrétariat de la littératie et de la numératie à améliorer les activités qu'il entreprendra à l'avenir.

En 2008, une société chef de file dans le domaine de la recherche a évalué les initiatives menées par le Ministère entre février 2007 et octobre 2008 en vue d'améliorer le rendement

des élèves, et a conclu que « durant sa courte histoire, le Secrétariat de la littératie et de la numératie de l'Ontario a eu un impact majeur, et principalement très positif, sur le système d'éducation de l'Ontario ». En six ans, le taux d'élèves de 3e et de 6e années atteignant le niveau 3 aux tests de l'OQRE est passé de 56 % à 67 %, les écarts de rendement des élèves qui apprennent l'anglais et des élèves ayant des besoins spéciaux ont été réduits, et le pourcentage d'écoles élémentaires de l'Ontario où moins de la moitié des élèves répondent aux attentes provinciales a été ramené de 19 % à moins de 5 %. Le taux d'obtention de diplômes dans les écoles secondaires de l'Ontario a augmenté, le pourcentage d'élèves obtenant leur diplôme en cinq ans étant passé de 68 % à 77 %. À l'échelle internationale, le système scolaire de l'Ontario est reconnu comme un système axé sur « l'excellence et l'équité », un chef de file dans l'amélioration continue des résultats des élèves échelonnée sur plusieurs années, qui veille à accroître à la fois le rendement des élèves et l'équité entre les divers groupes d'élèves.

Le Ministère a fait preuve de leadership en transformant la culture d'enseignement et d'apprentissage dans les écoles de l'Ontario. Le Secrétariat doit maintenant fonctionner dans un cycle continu de recherche et de dialogue avec les conseils scolaires et les écoles dans le but d'élaborer des stratégies, de mettre en oeuvre des projets pilotes et d'évaluer les résultats des efforts à des fins d'amélioration et d'expansion.

Les initiatives du Ministère sont mises en oeuvre de manière intégrée, afin d'améliorer l'apprentissage et le rendement des élèves tout en réduisant les écarts. Tandis que les différents programmes sont évalués à divers degrés, il est difficile de quantifier l'incidence de chacune des stratégies. L'analyse des résultats montre que notre approche est efficace et confirme que le Ministère, en collaboration avec les conseils scolaires de district, les écoles et le personnel, réussit à améliorer de manière importante le rendement des élèves et à combler les écarts. Le Ministère reconnaît qu'il doit renforcer certains domaines, et les recommandations l'aideront dans cette tâche.

Constations détaillées de la vérification

MESURE DE L'EFFICACITÉ DES PROGRAMMES ET COMMUNICATION DES RÉSULTATS

Le Ministère a pour priorités de faire en sorte que le rendement des élèves atteigne des niveaux élevés, de réduire les écarts de rendement des élèves et de maintenir une confiance élevée du public à son égard. Il a mis en oeuvre un certain nombre d'initiatives pour faire en sorte qu'un plus grand nombre d'élèves réussissent. L'une de ces initiatives est la Stratégie de littératie et de numératie, qui détermine les pratiques permettant d'améliorer le rendement des élèves. La stratégie Appuyer chaque élève, pour sa part, vient confirmer que de solides compétences en littératie et en numératie constituent le fondement essentiel du rendement scolaire pris dans son ensemble. Par conséquent, l'objectif du Secrétariat est de s'assurer que tous les élèves acquièrent un niveau élevé de littératie, de numératie et de compréhension, et qu'à l'échelle de la province, 75 % des élèves âgés de 12 ans (6e année) ont atteint la norme provinciale (niveau 3 ou note moyenne de B) aux tests de lecture, d'écriture et de mathématiques (en 2008 selon l'objectif original). La Figure 2 montre les résultats obtenus aux tests de l'OQRE ces cinq dernières années.

Au cours des cinq dernières années, les résultats moyens dans les écoles francophones et anglophones ont globalement augmenté de presque 10 %, pour passer de 56 % à 65 %. Les écoles francophones ont atteint l'objectif du Ministère en 2007-2008,

Figure 2 : Pourcentage d'élèves de 6e année ayant atteint ou dépassé la norme provinciale (niveau 3 aux tests de l'OQRE ou note moyenne de B)

Source des données : Office de la qualité et de la responsabilité en éducation

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Augmentation
Écoles anglophones						
nombre d'élèves	146 169	143 421	146 711	145 901	140 420	
lecture (%)	58	53	64	64	66	8
écriture (%)	54	59	61	61	67	13
mathématiques (%)	57	60	61	59	61	4
moyenne (%)	**56**	**61**	**62**	**61**	**65**	**9**
Écoles francophones						
nombre d'élèves	6 760	6 672	6 540	6 639	6 390	
lecture (%)	63	67	68	68	75	12
écriture (%)	68	70	73	74	80	12
mathématiques (%)	70	74	76	76	78	8
moyenne (%)	**67**	**70**	**72**	**73**	**78**	**11**

c'est-à-dire l'obtention du niveau 3 en lecture, en écriture et en mathématiques par au moins 75 % des élèves de 12 ans, mais les écoles anglophones n'y sont pas parvenues. Le pourcentage d'élèves anglophones de 12 ans ayant atteint la norme de niveau 3 n'est toujours que de 65 %. Cependant, les pourcentages d'élèves ayant obtenu le niveau 2,7 (qui est inférieur d'environ 10 % au niveau 3) en lecture, en écriture et en mathématiques étaient de 79 %, 85 % et 75 % respectivement. Cela nous amène à penser que l'objectif du Ministère selon lequel 75 % des élèves de 12 ans doivent obtenir le niveau 3 aux examens de l'OQRE, bien que difficile à atteindre, n'est pas déraisonnable. Le Ministère a récemment confirmé cet objectif.

En novembre 2005, lors d'un colloque parrainé par le Secrétariat, le premier ministre a mentionné que quatre élèves sur dix n'atteignaient pas la norme provinciale et a ajouté ce qui suit : « Cela signifie que ces enfants sont à risque. Ils sont à risque d'avoir de piètres résultats tout au long de leurs années d'études. Ils sont à risque de décrocher au niveau secondaire. Ils sont à risque de ne pas atteindre leur plein potentiel. » De meilleurs résultats aux tests signifient qu'il y a progrès, mais il ressort clairement des résultats susmentionnés que 3,5 élèves sur 10 n'atteignaient pas la norme provinciale en 2008, et que ceux-ci pouvaient donc être à risque. À cet égard, bien que des progrès soient réalisés, le Ministère n'a pas encore atteint son objectif global selon lequel 75 % des élèves de 12 ans devaient obtenir au moins le niveau 3 aux examens de l'OQRE (objectif qui devait être atteint originalement en 2008). Il nous a fait savoir qu'il prévoyait réaliser cet objectif en poursuivant un certain nombre d'initiatives, notamment :

- renforcer les réseaux d'éducateurs qui mettent l'accent sur les travaux des élèves et la pédagogie efficace afin que les éducateurs puissent apprendre les uns des autres;
- soutenir le travail des leaders pour l'efficacité des écoles au moyen de séances d'apprentissage professionnel;
- renforcer la capacité au niveau des conseils scolaires;
- soutenir la planification de l'amélioration des conseils;
- mettre à profit le Cadre pour l'efficacité des écoles et assurer son maintien;
- continuer d'offrir un soutien sur le terrain par l'entremise des agents du rendement des élèves;

Figure 2 : Pourcentage d'élèves de 6e année ayant atteint ou dépassé la norme provinciale (niveau 3 aux tests de l'OQRE ou note moyenne de B)

Source des données : Office de la qualité et de la responsabilité en éducation

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Augmentation
nombre d'élèves	146 169	143 421	146 711	145 901	140 420	
lecture (%)	58	53	64	64	66	8
écriture (%)	54	59	61	61	67	13
mathématiques (%)	57	60	61	59	61	4
moyenne (%)	**56**	**61**	**62**	**61**	**65**	**9**
nombre d'élèves	6 760	6 672	6 540	6 639	6 390	
lecture (%)	63	67	68	68	75	12
écriture (%)	68	70	73	74	80	12
mathématiques (%)	70	74	76	76	78	8
moyenne (%)	**67**	**70**	**72**	**73**	**78**	**11**

c'est-à-dire l'obtention du niveau 3 en lecture, en écriture et en mathématiques par au moins 75 % des élèves de 12 ans, mais les écoles anglophones n'y sont pas parvenues. Le pourcentage d'élèves anglophones de 12 ans ayant atteint la norme de niveau 3 n'est toujours que de 65 %. Cependant, les pourcentages d'élèves ayant obtenu le niveau 2,7 (qui est inférieur d'environ 10 % au niveau 3) en lecture, en écriture et en mathématiques étaient de 79 %, 85 % et 75 % respectivement. Cela nous amène à penser que l'objectif du Ministère selon lequel 75 % des élèves de 12 ans doivent obtenir le niveau 3 aux examens de l'OQRE, bien que difficile à atteindre, n'est pas déraisonnable. Le Ministère a récemment confirmé cet objectif.

En novembre 2005, lors d'un colloque parrainé par le Secrétariat, le premier ministre a mentionné que quatre élèves sur dix n'atteignaient pas la norme provinciale et a ajouté ce qui suit : « Cela signifie que ces enfants sont à risque. Ils sont à risque d'avoir de piètres résultats tout au long de leurs années d'études. Ils sont à risque de décrocher au niveau secondaire. Ils sont à risque de ne pas atteindre leur plein potentiel. » De meilleurs résultats aux tests signifient qu'il y a progrès, mais il ressort clairement des résultats susmentionnés que 3,5 élèves sur 10 n'atteignaient pas la norme provinciale en 2008, et que ceux-ci pouvaient donc être à risque. À cet égard, bien que des progrès soient réalisés, le Ministère n'a pas encore atteint son objectif global selon lequel 75 % des élèves de 12 ans devaient obtenir au moins le niveau 3 aux examens de l'OQRE (objectif qui devait être atteint originalement en 2008). Il nous a fait savoir qu'il prévoyait réaliser cet objectif en poursuivant un certain nombre d'initiatives, notamment :

- renforcer les réseaux d'éducateurs qui mettent l'accent sur les travaux des élèves et la pédagogie efficace afin que les éducateurs puissent apprendre les uns des autres;
- soutenir le travail des leaders pour l'efficacité des écoles au moyen de séances d'apprentissage professionnel;
- renforcer la capacité au niveau des conseils scolaires;
- soutenir la planification de l'amélioration des conseils;
- mettre à profit le Cadre pour l'efficacité des écoles et assurer son maintien;
- continuer d'offrir un soutien sur le terrain par l'entremise des agents du rendement des élèves;

- intensifier l'aide offerte aux conseils scolaires affichant un faible rendement;
- analyser et utiliser les données pour cibler les stratégies d'amélioration en fonction des domaines où les besoins sont les plus grands.

Le Ministère s'appuie sur les résultats obtenus aux examens de l'OQRE pour mesurer le succès de ses programmes. Cette façon d'évaluer la réussite ne tient toutefois pas compte de l'effet qu'ont les programmes sur les mêmes élèves au fil du temps. D'autres administrations font le suivi des résultats obtenus par différents élèves aux tests au fil du temps, par exemple en comparant les résultats d'un groupe particulier d'élèves de 6e année aux résultats qu'ils ont obtenus trois ans plus tôt, quand ils étaient en 3e année (une méthode appelée « suivi de la cohorte »). Selon nous, si le Ministère effectuait un suivi de ce type en plus de son analyse des résultats obtenus aux examens, il aurait une meilleure mesure de la valeur générée par son investissement dans les programmes et les initiatives.

Une autre mesure du rendement des élèves a trait à l'écart entre les résultats obtenus par les écoles et les groupes d'élèves au rendement élevé et les résultats obtenus par ceux qui affichent un faible rendement. La recherche en éducation montre que les administrations dans lesquelles l'écart entre les écoles et les groupes d'élèves au rendement le plus élevé et ceux qui affichent le rendement le plus faible est moins important ont également tendance à obtenir des résultats moyens plus élevés que les administrations où cet écart est plus grand. Cependant, l'Ontario ne divulgue pas publiquement l'ampleur de l'écart entre les résultats obtenus par ceux qui ont le rendement le plus élevé et ceux qui ont le rendement le moins élevé. Cette mesure aiderait le Ministère à déterminer s'il atteint ses objectifs et s'acquitte de ses responsabilités à l'égard du rendement des élèves, et lui permettrait de voir si l'écart s'amenuise au fil du temps pour certains groupes d'élèves et certaines écoles.

RECOMMANDATION 1

Le Ministère de l'Éducation doit élaborer des indicateurs plus détaillés pour mesurer et déclarer l'efficacité de ses initiatives visant à améliorer le rendement des élèves. Outre le fait de communiquer le pourcentage d'élèves de 12 ans qui atteignent ou dépassent la norme provinciale, il doit également envisager de produire des rapports sur les variations de l'écart entre les résultats obtenus par les écoles et les groupes d'élèves qui ont le rendement le plus élevé et ceux qui ont le rendement le moins élevé, ainsi que sur le rendement affiché au fil du temps par des cohortes particulières d'élèves qui participent à des programmes et à des initiatives visant à améliorer leur rendement.

Le Ministère convient du fait que des indicateurs additionnels s'avéreraient utiles pour ce qui est de déclarer l'efficacité de ses initiatives visant à améliorer le rendement des élèves. En septembre 2009, l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) a commencé à communiquer l'information sur le suivi des cohortes d'élèves et le rendement qu'ils affichaient au fil du temps. Cette analyse était tributaire de la pleine mise en oeuvre du numéro d'immatriculation scolaire de l'Ontario par le Ministère, qui vise à permettre le suivi de chaque élève.

En outre, l'OQRE produit pour le Ministère et les conseils scolaires un rapport sur les résultats obtenus aux tests par des groupes particuliers d'élèves. Le Ministère utilise ces renseignements pour faire un suivi au fil du temps de l'écart de rendement entre la population totale d'élèves et des groupes particuliers d'élèves (par exemple, les élèves qui apprennent l'anglais, les élèves ayant des besoins spéciaux et les élèves de sexe masculin). Le Ministère fait aussi un suivi de l'évolution des tendances concernant les

proportions d'élèves aux niveaux 1 à 4. Cette information permet d'étayer la planification et les priorités du Ministère d'une année à l'autre.

Le Ministère continuera d'examiner et d'utiliser ces renseignements pour évaluer plus à fond l'efficacité de ses programmes et perfectionner ses initiatives visant à améliorer le rendement des élèves et à réduire les écarts.

PLANS D'AMÉLIORATION DES CONSEILS SCOLAIRES

Les plans d'amélioration des conseils scolaires visent à aider les enseignants, les directions et les cadres supérieurs des conseils à planifier et à mettre en oeuvre des stratégies pour améliorer le rendement des élèves à court et à long terme. Ces plans constituent également un mécanisme par lequel le public peut tenir les écoles et les conseils responsables du rendement des élèves, et par lequel l'amélioration peut être mesurée. Un plan d'amélioration efficace comporte des stratégies en matière d'amélioration, des indicateurs de rendement, des objectifs de rendement, des calendriers pertinents et des rapports sur le rendement des élèves.

Achèvement et examen des plans d'amélioration

Les conseils scolaires, les surintendants de l'éducation, les directions et les enseignants ont tous des rôles différents à jouer dans la préparation et la surveillance des plans d'amélioration aux niveaux des conseils scolaires et des écoles. Le Ministère a produit un certain nombre de lignes directrices afin d'aider les conseils à préparer des plans d'amélioration efficaces. L'une de ces lignes directrices est le Cadre pour l'efficacité des écoles, qui fournit des indicateurs clés de l'efficacité des écoles en vue de renforcer la capacité des conseils et des écoles :

- de déterminer les forces et les faiblesses;
- d'exécuter des auto-évaluations et des analyses;
- d'en arriver à une meilleure planification de l'amélioration;
- de mettre en oeuvre des stratégies de rendement élevé;
- de déterminer les stratégies de surveillance et de rétroaction requises aux fins de l'amélioration et de la responsabilisation.

Au début de 2008, un expert-conseil engagé par le Ministère pour examiner les plans d'amélioration des conseils scolaires a indiqué dans son rapport que les plans existaient sous une grande variété de formes, et qu'il était donc difficile pour le Secrétariat de déterminer les habitudes et les tendances d'un conseil à l'autre. En outre, l'absence de modèle commun de planification limitait la possibilité d'utiliser un langage commun qui pourrait aider les conseils scolaires à reproduire les pratiques efficaces employées par d'autres conseils. En réponse à ce rapport, le Ministère a adopté des objectifs « SMART » (spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et en temps opportun) devant être intégrés aux plans d'amélioration. Le Ministère a recommandé que les conseils scolaires élaborent leurs plans d'amélioration en se fondant sur ces objectifs SMART.

Les conseils scolaires n'ont pas l'obligation formelle de soumettre leurs plans d'amélioration au Ministère, mais nous avons constaté que les 72 conseils lui ont présenté leurs plans tous les ans. Nous avons toutefois observé qu'il y avait peu de documents montrant que, une fois les plans reçus par le Ministère, ceux-ci étaient examinés pour s'assurer que tous les éléments essentiels d'un plan efficace avaient été pris en compte. Nous avons sélectionné un échantillon de 13 plans d'amélioration provenant de conseils scolaires de grande et de petite taille et avons constaté que les objectifs SMART établis par certains conseils étaient vagues et difficiles à mesurer et échappaient au contrôle direct des conseils. Afin que son initiative SMART donne les résultats attendus, le Ministère doit examiner les plans d'amélioration et documenter le degré de conformité de chaque conseil aux lignes directrices SMART.

Les agents du rendement des élèves du Ministère ont notamment pour responsabilité de travailler avec les conseils scolaires à l'établissement des objectifs de rendement des élèves et à l'élaboration des plans d'amélioration. Il n'y a toutefois aucun document montrant qu'une rétroaction a été fournie aux conseils scolaires pour leur indiquer s'ils ont inclus tous les éléments requis d'un plan efficace. Nous avons été informés que les agents du rendement des élèves fournissent une rétroaction de vive voix uniquement. En l'absence d'une documentation constante et concise portant sur ces discussions informelles, il n'y a aucune assurance que les possibles lacunes relatives au processus de planification de l'amélioration ont été communiquées aux responsables concernés du conseil scolaire. Cette absence de documentation, conjuguée au manque d'examens cohérents et détaillés, amoindrit la capacité du Secrétariat d'effectuer un suivi pour savoir si les lacunes précédemment observées ont été réglées.

Surveillance et déclaration de la réalisation des plans

Dans le cadre de notre examen du processus de planification de l'amélioration, nous avons constaté que les mécanismes de responsabilisation mis en place par le Ministère étaient informels et qu'il y avait une absence quasi totale de documentation connexe. Le Secrétariat n'oblige pas les conseils scolaires à communiquer périodiquement les résultats de la surveillance et de la mesure de leurs objectifs en matière d'amélioration; il laisse plutôt aux conseils le soin de décider de la façon de surveiller les plans d'amélioration et du moment où cette surveillance a lieu. Par conséquent, le Ministère a peu de garanties que les écoles respectent les objectifs ou les calendriers de leurs plans d'amélioration et que des mesures correctives sont prises, au besoin, pour atteindre les objectifs. Nous avons observé que la Colombie-Britannique conclut avec les conseils scolaires un contrat officiel en matière de rendement, afin de surveiller plus étroitement leurs plans d'amélioration. Ce contrat stipule que les conseils doivent soumettre leurs objectifs, leurs indicateurs de rendement et les progrès réalisés concernant l'amélioration du rendement des élèves. En outre, tout objectif non atteint est soit reporté jusqu'à ce qu'il soit réalisé, soit supprimé, avec une explication indiquant pourquoi il n'est plus pertinent.

Nous avons examiné les plans d'amélioration de 13 conseils scolaires et avons constaté que 10 d'entre eux n'avaient pas fourni de renseignements sur les progrès accomplis relativement à la mise en oeuvre des stratégies d'amélioration antérieures. Les 13 conseils scolaires ontariens échantillonnés avaient mis en place des mécanismes pour suivre et communiquer l'atteinte des objectifs, mais, en général, ils ne les utilisaient pas. Nous avons observé que le ministère de l'Éducation de l'Alberta fournit du financement au titre des projets d'amélioration des élèves, et que les conseils scolaires de cette province sont tenus de soumettre des rapports annuels qui incluent des renseignements financiers ainsi que les résultats atteints relativement à l'apprentissage des élèves, les leçons retenues et les pratiques efficaces ayant la plus grande incidence sur l'apprentissage des élèves. En l'absence de documentation appropriée, de surveillance et d'évaluations objectives au sujet des résultats découlant des stratégies d'amélioration, il est difficile pour le Secrétariat de s'assurer que les plans d'amélioration des conseils scolaires atteignent les objectifs prévus. Des plans d'amélioration plus détaillés des conseils, qui déterminent si les objectifs ont été atteints et proposent des mesures à prendre lorsqu'ils ne le sont pas, aideraient le Secrétariat à examiner les résultats découlant des stratégies de programme des conseils scolaires.

Afin de mieux cerner les tendances générales à l'échelle de la province, le Secrétariat reçoit tous les ans un examen à mi-parcours de chacun des 72 conseils scolaires. Cet examen comprend les réponses à un certain nombre de demandes de renseignements du Secrétariat, y compris un résumé des initiatives prises par les conseils pour améliorer le rendement des élèves. Ce rapport est utilisé principalement comme document de

planification par le Ministère, et il sert également d'outil d'auto-évaluation pour les conseils scolaires. Il n'inclut toutefois pas de renseignements sur l'atteinte des objectifs des plans d'amélioration du rendement – un type d'information qui faciliterait la tâche du Ministère quand celui-ci essaie de cerner les tendances.

Le Secrétariat ne dispose pas de procédures officielles visant la prise de mesures correctives lorsqu'il détermine qu'un conseil scolaire a affiché un rendement faible dans l'un ou l'autre des domaines mentionnés dans l'examen à mi-parcours. Le personnel du Ministère nous a informés que des discussions informelles avaient lieu avec le conseil concerné, auxquelles participent les agents du rendement des élèves du Ministère, en vue d'élaborer des stratégies d'amélioration. Nous n'avons trouvé aucun document relatif à cette procédure. En outre, aucun des conseils scolaires que nous avons visités n'avait reçu de rapport de suivi du Secrétariat indiquant qu'il y avait conformité aux attentes du Ministère en matière d'amélioration ou que des mesures correctives devaient être prises. Le personnel d'un conseil que nous avons visité nous a dit qu'il serait utile que le Secrétariat fournisse une rétroaction écrite concernant les rapports de mi-parcours, afin d'éviter les malentendus qui se produisent parfois lorsque les agents du rendement des élèves se limitent à formuler des commentaires de vive voix. Si une rétroaction était fournie de façon formelle, le Ministère disposerait également d'un fondement plus objectif sur lequel s'appuyer pour évaluer l'efficacité des agents du rendement des élèves.

Nous avons aussi constaté qu'en général les parents et les autres intervenants n'ont pas accès aux plans d'amélioration des conseils scolaires aux fins d'examen. Seulement 3 des 13 conseils scolaires que nous avons visités avaient affiché leur plan d'amélioration sur leur site Web. En Colombie-Britannique, les contrats de rendement des conseils ainsi que le plan d'amélioration de chaque district scolaire sont mis à disposition sur les sites Web des conseils et des écoles afin que les parties intéressées puissent les examiner.

RECOMMANDATION 2

Pour s'assurer que le processus de planification de l'amélioration offre un soutien suffisant aux conseils, aux administrateurs, aux directions et aux enseignants pour ce qui est d'aider les élèves à améliorer leurs résultats et à réaliser des progrès vers l'atteinte de la norme provinciale aux tests de rendement, le ministère de l'Éducation doit :

- mettre en oeuvre un processus officiel d'examen des plans d'amélioration pour aider à garantir l'inclusion de tous les éléments que nécessite un plan efficace;
- exiger que les conseils scolaires affichent en ligne leurs plans d'amélioration afin d'accroître la responsabilisation et la transparence;
- envisager d'adopter la pratique ayant cours dans certaines autres provinces, qui consiste à conclure avec les conseils scolaires un contrat officiel obligeant ceux-ci à communiquer périodiquement les résultats obtenus relativement à l'atteinte des objectifs contenus dans leurs plans d'amélioration;
- documenter comme il se doit le résultat de ses activités de surveillance, et indiquer toute mesure corrective devant être prise et tout suivi subséquent lorsque les plans ne sont pas complets.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient du fait que le processus de planification de l'amélioration des conseils et la documentation connexe doivent être améliorés. Un plan d'amélioration conçu par un conseil vise à formuler clairement les mesures requises en vue d'améliorer l'apprentissage et le rendement des élèves de la maternelle à la 12e année. Pour y arriver, la méthode la plus efficace consiste à combiner les mesures de pression et les mesures de soutien.

Depuis 2005-2006, le Ministère fournit tous les ans une rétroaction aux conseils scolaires à l'appui du perfectionnement continu de leurs plans d'amélioration. En 2007, on a créé le Cadre pour l'efficacité des écoles afin d'orienter les analyses et la planification de l'amélioration des écoles et des conseils. En 2008, on a demandé à un chef de file mondial dans le domaine de l'amélioration du rendement des élèves et de la planification de l'amélioration de procéder à un examen complet de tous les plans d'amélioration des conseils. Il a formulé des recommandations, contenues dans un rapport écrit remis à chacun des conseils, sur les façons de perfectionner les plans et de fournir au Ministère des analyses détaillées, et l'on s'est fondé sur ce rapport pour apporter des améliorations durant l'année. En 2008-2009, le Ministère a élaboré un modèle concernant les éléments que l'on s'attend à retrouver dans un plan efficace. On a recueilli les plans des conseils scolaires en juin 2009, et un rapport d'examen écrit indiquant les domaines pouvant être améliorés a été remis à chaque conseil. Les plans révisés, qui incluent également une analyse des plus récentes données de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE), doivent être soumis au Ministère en octobre. Ces plans constitueront le fondement de trois réunions auxquelles participeront cette année le personnel du Ministère et celui des conseils scolaires, où ils passeront en revue les plans, les progrès réalisés et les résultats prévus concernant l'apprentissage et le rendement des élèves.

Le Ministère continuera de travailler avec les conseils scolaires afin d'améliorer le processus de planification de l'amélioration, et il veillera à documenter plus efficacement la rétroaction qu'il leur fournit et les discussions qu'il a avec eux au sujet de leurs plans et des mesures qu'ils prennent. Le Secrétariat encouragera également les conseils à afficher en ligne leurs plans d'amélioration.

SURVEILLANCE ET FINANCEMENT DES INITIATIVES DE PROGRAMME

Pour réaliser ses objectifs relatifs à l'atteinte de niveaux de rendement élevés par les élèves et à la réduction des écarts en matière de rendement, le Secrétariat et le Ministère ont mis en oeuvre un certain nombre d'initiatives visant à assurer la réussite d'un plus grand nombre d'élèves. Le Secrétariat offre actuellement les programmes suivants :

- Partenariat d'interventions ciblées de l'Ontario (PICO) – Les écoles qui ont été désignées comme ayant un faible rendement ou ne montrant aucune progression reçoivent une aide ciblée, par exemple en permettant à des enseignants de s'absenter de l'école pour participer à des activités de perfectionnement professionnel qui les aideront à être plus efficaces.
- Cadre pour l'efficacité des écoles – Afin d'améliorer la façon dont on effectue la planification, ce programme aide les conseils et les écoles à cerner les domaines qui nécessitent une attention et à mettre en oeuvre des stratégies visant à bonifier les points forts et à remédier aux points faibles.
- Entraide-écoles – Les écoles ayant un rendement élevé collaborent avec les écoles qui réussissent moins bien afin d'aider ces dernières à améliorer le rendement de leurs élèves. Le programme donne également accès à des réseaux qui permettent aux écoles et aux conseils d'apprendre les uns des autres.
- Renforcement des capacités – Des stratégies sont élaborées afin d'aider à améliorer les pratiques à l'échelle du système scolaire. Par exemple, on investit dans des initiatives qui permettent aux enseignants d'accroître leurs connaissances et leurs compétences.
- Programme de tutorat en salle de classe – Des étudiants de collèges et d'universités exercent des activités de tutorat auprès d'élèves d'écoles élémentaires dans les domaines de la littératie et des mathématiques, sous la surveillance des titulaires de classe.

- Les écoles en action – Les écoles qui ont réalisé des progrès considérables concernant l'amélioration du rendement des élèves et qui ont maintenu ces progrès durant plusieurs années sont mises en exergue et amenées à faire connaître leurs pratiques efficaces à d'autres écoles.

Surveillance des initiatives ayant trait au rendement des élèves

Afin d'élaborer ses initiatives ayant trait au rendement des élèves, le Secrétariat recueille des renseignements sur l'état du rendement des élèves dans la province et sur la meilleure façon de soutenir un changement à grande échelle. Il examine les enseignements tirés des efforts de réforme du système de l'éducation entrepris à l'étranger, par exemple, la recherche sur les moyens de produire et de maintenir l'amélioration. Les programmes mis sur pied par le Secrétariat sont également fondés sur les avis de conseillers en éducation engagés par le Ministère. Globalement, le principal moteur des initiatives de programme est la collaboration du Secrétariat avec les conseils scolaires en vue d'établir des objectifs, de soutenir les projets déterminés par les conseils et de renforcer les capacités, l'objectif général étant l'amélioration du rendement des élèves.

Les programmes sont exécutés à l'échelon des conseils scolaires. Les conseils sont responsables de la mise en oeuvre des initiatives de programme du Secrétariat concernant l'amélioration du rendement des élèves. C'est toutefois au Ministère qu'incombe ultimement la responsabilité de l'atteinte de l'objectif selon lequel 75 % des élèves de 12 ans (6e année) doivent satisfaire à la norme provinciale aux tests administrés à l'échelle de la province en lecture, écriture et mathématiques. Selon des recherches en éducation, on considère généralement que le niveau de rendement atteint par un élève à l'âge de 12 ans est déterminant pour sa réussite future en matière d'apprentissage et d'études et pour l'acquisition des compétences qui lui permettront d'apprendre tout au long de sa vie et d'élargir ses perspectives de carrière. En 2005, lors d'un colloque parrainé par le Secrétariat, un ancien ministre de l'Éducation a renchéri sur cette idée en mentionnant que les éducateurs doivent [traduction] « arriver à bien comprendre le plus grand nombre possible des difficultés avec lesquelles un élève est aux prises quand il a 8 ans, et avoir réglé l'essentiel de ces difficultés quand il arrive à l'âge de 12 ans ». En d'autres termes, le délai d'intervention pour aider à améliorer le rendement d'un élève est relativement restreint. Il importe donc que le Secrétariat intervienne en temps opportun et qu'il élabore des programmes d'amélioration efficaces – tout en veillant à ce que les conseils scolaires les exécutent – visant à accroître le rendement des élèves durant cette période cruciale. Pour y arriver, le Secrétariat doit savoir quels programmes donnent les meilleurs résultats et lesquels devraient être modifiés ou éliminés.

Aux termes des lignes directrices du gouvernement sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert, les ministères doivent avoir une capacité de surveillance suffisante pour s'assurer que les bénéficiaires (dans le cas qui nous occupe, les conseils scolaires) utilisent les fonds aux fins prévues et obtiennent les résultats souhaités. Une surveillance appropriée fait intervenir une communication régulière avec les conseils, une surveillance permanente pour veiller à ce que les objectifs soient atteints (ce qui comprend la soumission de rapports par les conseils), ainsi que la prise de mesures correctives, s'il y a lieu. Les conseils scolaires que nous avons visités n'avaient pas suffisamment évalué les initiatives du Secrétariat et la façon dont celles-ci avaient contribué à l'amélioration du rendement des élèves. Le PICO fait l'objet d'une évaluation annuelle, mais une évaluation plus exhaustive des autres initiatives aiderait le Secrétariat à faire la preuve de l'efficacité de tous ses programmes. Par conséquent, nous nous sommes demandé si le Secrétariat ou les conseils scolaires disposaient de tous les renseignements nécessaires pour déterminer si les ressources du Secrétariat

étaient affectées aux initiatives de programme qui donnent les meilleurs résultats.

Le Ministère nous a informés qu'il était difficile d'évaluer chacun des programmes, que c'était l'effet combiné de tous ses programmes qui contribuait à l'amélioration du rendement des élèves, et qu'il avait déployé un certain nombre de stratégies à l'appui de l'apprentissage. Il a notamment souligné qu'il avait aidé à conclure deux conventions collectives consécutives de quatre ans entre des conseils scolaires et les membres de leur personnel. Si le Secrétariat a affecté 288 millions de dollars à ses programmes ces cinq dernières années, le Ministère, quant à lui, a consacré 1,4 milliard de dollars à l'Initiative de réduction de l'effectif des classes au primaire au cours de la même période. Le Ministère a ajouté que l'objectif original de l'Initiative avait été atteint en 2008-2009, c'est-à-dire qu'il n'y avait pas plus de 20 élèves dans 90 % des classes allant de la maternelle à la 3e année et pas plus de 23 élèves dans toutes les classes au primaire.

Nous apprécions la position du Ministère, mais nous croyons quand même qu'il serait utile de déterminer les programmes et les initiatives qui fonctionnent – et ceux qui fonctionnent moins bien – dans les écoles. Les sondages, les groupes de discussion et même les observations empiriques pourraient aider à déterminer l'efficacité des initiatives, ainsi qu'à mettre en exergue les pratiques exemplaires et à communiquer celles-ci à l'ensemble des conseils scolaires de la province.

Financement des programmes

Le financement destiné aux programmes du Secrétariat est versé aux conseils scolaires. Nous avons examiné comment les fonds étaient affectés à six des programmes du Secrétariat et avons constaté que le financement du Programme de tutorat en salle de classe était fondé sur les besoins, et qu'un montant fixe était accordé à chaque école au titre du programme Les écoles en action. Cependant, plus de 200 millions de dollars ont été dépensés pour les quatre autres programmes ces cinq dernières années, et soit le financement était fondé sur l'effectif quotidien moyen, soit le Secrétariat ne pouvait expliquer en détail la méthode utilisée pour affecter les fonds.

Le financement fondé sur l'effectif quotidien moyen, par opposition à celui fondé sur les besoins relatifs, ne met pas l'accent sur l'affectation des ressources limitées aux domaines hautement prioritaires déterminés par des évaluations telles que les tests de l'OQRE, pas plus qu'il ne cible les écoles ou les conseils qui ont un faible rendement. En outre, ce mode de financement ne tient pas suffisamment compte du fait que certaines écoles sont fréquentées par des élèves qui sont plus difficiles que d'autres à éduquer ou qu'elles affichent simplement un pourcentage beaucoup plus élevé d'élèves qui nécessitent une aide additionnelle.

L'un des programmes pour lesquels le Secrétariat ne pouvait expliquer en détail le mode de financement est le Partenariat d'interventions ciblées de l'Ontario. Il est ressorti de notre examen que le financement était fondé en partie sur l'effectif et en partie sur les besoins des écoles, mais le Secrétariat ne pouvait expliquer comment était affectée une large part du financement du programme. Le financement versé aux conseils scolaires comptant au moins 1 000 élèves va de 13 $ à 83 $ par élève. Le conseil affichant le plus grand nombre d'écoles désignées comme ayant un faible rendement (75 écoles où moins de la moitié des élèves ont atteint la norme provinciale) a reçu seulement 17 $ par élève, tandis que plusieurs conseils ne comptant aucune école désignée comme ayant un faible rendement ont reçu un montant par élève deux fois plus élevé. De telles inégalités sont en partie imputables au fait qu'une grande partie du financement du Partenariat d'interventions ciblées de l'Ontario est fondée sur les affectations des années antérieures, auxquelles des montants additionnels s'ajoutent tous les ans. Dans de telles circonstances, des inégalités peuvent se produire, prendre de l'ampleur et devenir plus évidentes au fil des ans.

Les lignes directrices du gouvernement sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de

transfert stipulent que les accords de financement doivent inclure des résultats précis et mesurables relativement à l'initiative financée, ainsi qu'indiquer les exigences de production de rapports. Les conseils scolaires devraient donc être tenus de faire rapport sur l'utilisation des fonds et les résultats obtenus. Nous avons constaté que les conseils scolaires ne soumettaient pas tous des rapports au Secrétariat et qu'on effectuait peu de suivi en vue d'obtenir ces rapports. Nous avons examiné des rapports soumis par les conseils scolaires et avons observé que les renseignements sur les finances et les résultats qu'ils renfermaient ne permettaient pas au Secrétariat de savoir si les fonds étaient utilisés aux fins prévues, s'il restait des fonds non utilisés, ou si le financement avait permis d'obtenir les résultats souhaités. En 2008-2009, le Secrétariat a commencé à recouvrer les fonds non utilisés en réduisant les subventions de l'année en cours, mais il n'a pu le faire que pour les conseils scolaires qui avaient déclaré les dépenses engagées par initiative de programme.

Recours à des agents financiers

Dans certains cas, le Secrétariat fait appel à des agents financiers qui se chargent de distribuer les fonds ministériels à des tiers ou aux conseils scolaires. Ces agents comprennent le Conseil ontarien des directrices et directeurs de l'éducation (CODDE) et certains conseils scolaires, appelés collectivement « conseils banquiers ». Notre examen de ces dispositions financières a montré qu'en général on n'avait pas mis en place des mesures appropriées de reddition de comptes pour surveiller efficacement les conseils banquiers et s'assurer que les fonds gouvernementaux étaient dépensés de manière adéquate. Nos sujets de préoccupation comprenaient plus particulièrement ce qui suit :

- Depuis 2004-2005, le Secrétariat a payé des frais administratifs de 1,1 million de dollars aux conseils banquiers. Nous avons comparé le total des frais payés au montant des contrats et constaté que, bien que les frais administratifs correspondaient en moyenne à 13 %, certains frais étaient d'un pourcentage considérablement plus élevé et semblaient excessifs. Nous nous sommes également interrogés sur le bien-fondé de ces frais administratifs, car le Secrétariat n'aurait pas à les payer s'il versait directement tous les paiements aux conseils scolaires.
- Depuis 2004-2005, souvent vers la fin de l'exercice, le Secrétariat a avancé des fonds aux conseils banquiers sans préciser à quoi ils devaient servir ou sans indiquer qu'il s'attendait à ce que les fonds soient versés aux conseils bénéficiaires en temps opportun. Par conséquent, des fonds sont demeurés inutilisés durant un certain nombre d'années. La Figure 3 montre une liste des fonds inutilisés au CODDE et au conseil scolaire ayant reçu le montant le plus élevé de fonds payés à l'avance.
- Nous avons examiné des contrats conclus entre le Secrétariat et le CODDE et les conseils scolaires et avons constaté qu'ils n'étaient pas suffisamment détaillés. Ils ne comportaient pas d'exigences particulières telles que l'utilisation qui devait être faite des fonds avancés, les produits livrables mesurables particuliers et la durée du contrat. En l'absence d'ententes dûment établies, il est difficile pour le Secrétariat de s'assurer que les attentes et les obligations à l'égard des fonds sont respectées.
- Étant donné la pauvreté des documents et contrôles financiers du Secrétariat, celui-ci n'a

Figure 3 : Fonds non utilisés par deux conseils banquiers

Source des données : Conseil ontarien des directrices et directeurs de l'éducation et York Region District School Board

Exercice	Fonds avancés	Fonds non utilisés à la fin de l'exercice (cumulatifs)
2004-2005	8 343 699	8 090 537
2005-2006	26 400 000	26 133 689
2006-2007	15 500 000	29 060 115
2007-2008	4 927 149	18 126 319
2008-2009	1 350 000	12 126 811

pas été en mesure de nous fournir une liste des fonds totaux en dépôts auprès des différents conseils banquiers. Nous avons toutefois pu déterminer qu'un des conseils agissait à titre de principal distributeur de fonds aux autres conseils pour le compte du Secrétariat. Il est ressorti de notre examen du conseil banquier le plus important que, sur le montant de 22 millions de dollars avancé à ce conseil, le Secrétariat disposait d'information sur la façon dont avait été dépensée une tranche de 5,8 millions de dollars seulement. Le Secrétariat ne pouvait nous fournir de documents indiquant qu'il avait approuvé les paiements ou précisant comment avait été dépensé le reste du montant. Nous avons communiqué avec le conseil, qui nous a soumis une liste de bénéficiaires des fonds, mais nous n'avons pas été en mesure de déterminer si le financement versé avait été utilisé aux fins prévues.

- Le Secrétariat ne surveillait pas comme il se doit l'utilisation des fonds au CODDE. Comme le Secrétariat ne tenait pas de documents financiers appropriés ou que la documentation était limitée, nous avons sélectionné un échantillon de 16 paiements effectués par le CODDE pour déterminer s'il y avait une documentation à l'appui des dépenses. Nous avons obtenu cette information directement du CODDE et avons constaté que, sur les 16 paiements (totalisant 555 000 $), seulement deux ont été effectués dans le cadre d'une lettre d'accord, d'un contrat ou d'une proposition, et que seulement quatre avaient des factures à l'appui. Une tranche de 108 000 $ des paiements totaux de 555 000 $ n'a pu être reliée à des propositions de financement particulières. En outre, nous avons examiné les documents sur les dépenses relativement à 86 propositions de financement qui ont été approuvées, et nous avons constaté que, sur un montant total de 24 millions de dollars payé par le CODDE, le Secrétariat pouvait fournir des documents à l'appui seulement pour une tranche de 18 millions de dollars.

Le Secrétariat doit mettre en oeuvre des contrôles financiers appropriés, tenir des documents financiers complets et mettre en place de meilleures procédures de surveillance. Il doit également réexaminer le besoin de verser des fonds à l'avance aux conseils scolaires banquiers.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que les initiatives relatives au rendement des élèves sont efficaces et que les ressources limitées sont utilisées de manière appropriée, le Secrétariat de la littératie et de la numératie doit :

- évaluer de façon formelle la mesure dans laquelle ses initiatives de programme contribuent à l'amélioration du rendement des élèves, et modifier ou éliminer les initiatives moins efficaces;
- veiller à ce que les fonds des programmes soient affectés aux secteurs où les besoins sont les plus grands;
- veiller à ce que les fonds des programmes soient utilisés aux fins prévues;
- veiller à ce que les dépenses effectuées par le Conseil ontarien des directrices et directeurs de l'éducation soient approuvées comme il se doit et soutenues par une documentation appropriée;
- réexaminer le versement de fonds à l'avance aux conseils scolaires « banquiers ».

Le Ministère souscrit à la recommandation.

Afin d'évaluer l'efficacité de la stratégie globale du Ministère concernant l'amélioration du rendement des élèves, on a demandé à une société canadienne chef de file dans le domaine de la recherche de procéder à un examen externe. Elle a indiqué dans son rapport que « durant sa courte histoire, le Secrétariat de

la littératie et de la numératie de l'Ontario a eu un impact majeur, et principalement très positif, sur le système d'éducation de l'Ontario ». En outre, une récente évaluation annuelle du Partenariat d'interventions ciblées de l'Ontario (PICO) a montré que les écoles faisant partie du PICO avaient connu des améliorations au chapitre du rendement des élèves au moins deux fois plus importantes que celles observées dans les écoles en général. Une analyse en cours de l'incidence du programme d'examen de l'efficacité des écoles indique que les écoles prenant part aux examens de l'efficacité dans les districts ont réalisé des gains supérieurs aux écoles en général. Le Ministère établira un calendrier d'examen de ses programmes actuels échelonné sur trois ans.

Les décisions de financement prises au sein de programmes particuliers sont fondées sur plusieurs facteurs : l'effectif, le nombre d'écoles ayant un rendement faible, l'emplacement géographique et l'éloignement, ainsi que l'état de préparation d'un conseil ou d'une école pour ce qui est de mettre en oeuvre les changements requis. Par exemple, un conseil du Nord couvrant une vaste superficie et comptant 1 357 élèves a reçu un financement de 112 585 $, soit 83 $ par élève, tandis qu'un conseil du Sud regroupant plus de 240 000 élèves a reçu plus de 4 millions de dollars, soit 17 $ par élève. Le Ministère convient du fait qu'il doit faire preuve d'une plus grande transparence et documenter ses décisions en matière de financement pour chacun de ses secteurs de programme.

Le Ministère est également d'accord pour dire qu'une surveillance améliorée de l'utilisation des fonds par les conseils permettrait de mieux étayer le processus décisionnel. Durant l'année scolaire 2008-2009, les conseils étaient tenus de déclarer leurs dépenses par programme et l'affectation des fonds, et de fournir une rétroaction sur la mise en oeuvre et l'incidence des diverses initiatives. Le Ministère examinera et améliorera ce processus ainsi que la documentation connexe. Depuis la vérification, le Ministère a reçu de l'information à l'appui du montant total payé par le Conseil ontarien des directrices et directeurs de l'éducation. Le Ministère évaluera son recours à des conseils responsables, en plus d'examiner et d'améliorer ses procédures et documents de surveillance financière relativement à ses agents financiers, pour s'assurer que ceux-ci se conforment à la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert du gouvernement de l'Ontario.

COHÉRENCE DES ÉVALUATIONS DES ÉLÈVES

Dans le système d'éducation élémentaire, un certain nombre d'évaluations des élèves sont effectuées tout au long de l'année scolaire. De toutes ces évaluations, les seules qui sont communiquées aux parents sont les notes des bulletins et les résultats aux tests de l'OQRE pour les élèves de 3e et de 6e années. Il importe que l'information transmise par ces évaluations soit relativement cohérente. Dans la vérification de l'élaboration et de la mise en oeuvre du curriculum que nous avons réalisée en 2003, nous avions mentionné qu'une façon possible de mesurer la cohérence de l'évaluation des élèves pour certains sujets consistait à comparer les notes des bulletins et les résultats obtenus aux tests de l'OQRE. Nous avions recommandé que le Ministère mette en oeuvre des procédures permettant de surveiller et de déclarer la cohérence des pratiques d'évaluation des élèves utilisées dans la province. Le fait de comparer les notes des bulletins et les résultats obtenus aux tests de l'OQRE pourrait faire ressortir les secteurs auxquels le Ministère et l'OQRE devraient accorder une attention particulière, permettrait d'identifier les élèves ayant besoin d'un suivi et faciliterait la planification. Un examen plus approfondi révélerait les écoles, les classes ou les élèves pouvant constituer des cas particuliers.

Dans le cadre de la présente vérification, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas mis en place de procédures permettant d'évaluer la cohérence entre les notes des bulletins et les résultats obtenus aux tests de l'OQRE. Lors de nos visites à des conseils scolaires, nous avons observé que certains conseils comparent les notes des bulletins avec les résultats obtenus aux tests de l'OQRE. Cependant, il revient principalement aux directions d'écoles et aux enseignants d'effectuer de telles comparaisons au moment de la planification et de l'élaboration des stratégies visant à aider les élèves à améliorer leur rendement global.

À chacun des conseils que nous avons visités, nous avons effectué notre propre comparaison des notes des bulletins – pour la lecture, l'écriture et les mathématiques – avec les résultats obtenus aux tests de l'OQRE (pour une moyenne de 22 500 élèves de 3e et de 6e années). La Figure 4 montre les résultats de notre analyse pour les deux dernières années concernant les élèves de 3e et de 6e années.

Pour les deux années concernées, environ la moitié des notes des bulletins des élèves correspondaient aux résultats obtenus aux tests de l'OQRE, et 43 % des notes des bulletins se situaient à plus ou moins un niveau d'évaluation par rapport aux résultats obtenus aux tests de l'OQRE. Nous avons également remarqué, pour les deux années, que le nombre de notes des bulletins dépassant les résultats obtenus aux tests de l'OQRE était plus de deux fois plus élevé que le nombre de notes qui y étaient inférieures – 31 % des notes de bulletins étaient supérieures aux résultats obtenus aux tests, contre 15 % qui y étaient inférieures. Nous estimons que le Ministère doit procéder à une analyse comparative similaire et veiller à ce que les conseils scolaires procèdent à un suivi des écarts importants. Par exemple, le fait que les résultats obtenus aux tests de l'OQRE par 4 % des élèves diffèrent totalement des notes de leurs bulletins pourrait indiquer qu'il existe des problèmes nécessitant que des enseignants suivent une formation sur les attentes du curriculum et sur ce que devrait être le contenu des travaux des élèves à chaque niveau de rendement.

Figure 4 : Comparaison entre les résultats obtenus aux tests de l'OQRE et les notes des bulletins (%) dans les écoles visitées

Source des données : Office de la qualité et de la responsabilité en éducation et ministère de l'Éducation

	2006-2007	2007-2008
résultats correspondant aux notes des bulletins	53,2	53,6
écart correspondant à un niveau d'évaluation	43,0	42,9
écart supérieur à un niveau d'évaluation	3,8	3,5

RECOMMANDATION 4

Pour aider à assurer une évaluation cohérente des élèves, le ministère de l'Éducation doit surveiller les résultats découlant de différents types d'évaluation, particulièrement les notes des bulletins et les résultats obtenus aux tests de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE), afin de déterminer les écarts importants nécessitant un suivi.

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Ces trois dernières années, il a travaillé avec les conseils scolaires au développement de la capacité technique permettant de recueillir des données sur les élèves et les écoles à des fins d'analyse. Le Ministère détient maintenant des données sur les bulletins couvrant plusieurs années, et il est en mesure d'entreprendre une étude des bulletins des élèves et des résultats obtenus aux tests de l'OQRE afin de déterminer le degré de comparabilité entre ces deux indicateurs et de cibler les secteurs nécessitant un suivi. Au début d'octobre, le Ministère a lancé un appel d'offres concurrentiel en vue d'amorcer cette étude.

À l'heure actuelle, dans les conseils où l'on a observé des écarts importants entre les notes des bulletins et les résultats obtenus aux

tests de l'OQRE, les données sont examinées aux niveaux des écoles par les enseignants et les directions. Un certain nombre de raisons peuvent expliquer ces écarts, notamment les différences entre les deux processus d'évaluation et des circonstances particulières propres aux élèves et aux familles. C'est dans la salle de classe qu'on peut évaluer le plus efficacement de telles situations, là où les besoins de chacun des élèves peuvent être pris en compte.

LE SYSTÈME D'INFORMATION « STATISTIQUES VOISINES DE L'ONTARIO »

Le système d'information Statistiques voisines de l'Ontario permet d'analyser le rendement des écoles, les données démographiques et l'information sur les programmes des écoles. Les renseignements que contient le système proviennent principalement de trois sources : Statistique Canada (données du recensement de 2006), le ministère de l'Éducation et l'OQRE. Toutes les écoles publiques de la province fréquentées par des élèves du palier élémentaire sont incluses dans la base de données. Le système a pour but d'aider le Secrétariat à effectuer sa planification stratégique et de contribuer à la détermination des écoles similaires afin de faciliter le partage des pratiques exemplaires. Il appuie la planification stratégique, le renforcement des capacités et l'élaboration des programmes, et il fournit des données qui aident les écoles et les conseils scolaires à prendre des décisions fondées sur la recherche et l'évaluation. Les Statistiques voisines de l'Ontario n'effectuent pas un classement des écoles et ne révèlent pas l'identité de personnes, d'élèves, d'enseignants ou de directeurs en particulier.

Ce système procure au Secrétariat des renseignements utiles aux fins de la prise de décisions et de la surveillance. Par exemple, le Secrétariat peut corréler l'information sur le rendement des écoles avec des données contextuelles, telles que les pourcentages d'élèves vivant dans un foyer à faible revenu, d'élèves dont la langue maternelle diffère de la langue d'enseignement et d'élèves ayant des besoins spéciaux en matière d'éducation.

Les membres de huit directions d'écoles primaires que nous avons interviewés nous ont dit que les Statistiques voisines de l'Ontario s'avéraient utiles pour la planification ainsi que pour l'élaboration des plans et stratégies des écoles visant l'amélioration du rendement des élèves. Cependant, les directions n'utilisaient pas souvent cet outil parce qu'elles ne disposaient pas d'un accès direct au système – elles devaient passer par un long processus consistant à obtenir l'information souhaitée auprès de leurs agents du rendement des élèves.

Nous avons constaté qu'un certain nombre de conseils scolaires avaient par conséquent élaboré leurs propres systèmes afin de recueillir des renseignements comparables à ceux que contiennent les Statistiques voisines de l'Ontario. À notre avis, étant donné que la province compte 72 conseils scolaires, le fait de permettre à ceux-ci d'accéder directement aux Statistiques voisines de l'Ontario à des fins de planification s'avérerait plus économique que l'élaboration et le maintien de différents systèmes par des conseils.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que tous les conseils scolaires et toutes les écoles peuvent obtenir des renseignements utiles et pertinents en vue d'élaborer des stratégies aux fins de l'amélioration du rendement des élèves, le Ministère doit envisager de leur donner directement accès au système d'information Statistiques voisines de l'Ontario. Cela s'avèrerait plus économique que l'élaboration et le maintien de différents systèmes par les conseils.

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Ces deux dernières années, les conseils scolaires ont pu accéder aux Statistiques voisines de l'Ontario en communiquant avec le Ministère. Par le biais de sondages et des groupes de

discussions auxquels ils ont participé, des cadres supérieurs de conseils scolaires et des directions ont informé le Ministère que la base de données serait d'une grande utilité pour les surintendants d'écoles et présenterait un certain intérêt pour les directions. Par conséquent, le Ministère s'est employé durant la dernière année à élaborer une version en ligne de la base de données qui devrait permettre aux conseils scolaires d'accéder directement à l'information.

Ministère des Finances

Programme AchatsOntario

Contexte

AchatsOntario est une initiative gouvernementale lancée en 2004 en vue de réaliser des économies au titre des acquisitions de biens et de services effectuées par les organismes du secteur parapublic, particulièrement les hôpitaux, les conseils scolaires, les collèges et les universités. AchatsOntario ne relève d'aucune loi ni d'aucun règlement en particulier. Le Secrétariat de la gestion de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur parapublic, qui fait partie du ministère des Finances (le Ministère), est chargé d'administrer et de gérer AchatsOntario. En mars 2009, le gouvernement a annoncé dans le budget provincial qu'il adopterait des mesures législatives en vue d'élargir le mandat du programme, pour que celui-ci englobe d'autres secteurs.

Alors que d'autres provinces peuvent fournir des fonds pour améliorer une composante particulière de la chaîne d'approvisionnement, l'Ontario est la seule province canadienne à s'être dotée d'un programme officiel qui offre du financement et des conseils aux organismes du secteur parapublic afin de les aider à améliorer leurs pratiques de gestion de la chaîne d'approvisionnement, et ce, pour la totalité des éléments de la chaîne. Plus particulièrement, AchatsOntario encourage les organismes du secteur parapublic à collaborer entre eux pour exécuter les activités de passation de commandes, de livraison, d'entreposage et de paiement en matière de biens et services. Il finance également des projets qui proposent des améliorations permettant la réalisation d'économies relativement à d'autres processus administratifs, tels que la gestion des ressources humaines, la paie et la gestion financière. Conformément au budget de l'Ontario de 2008, AchatsOntario a pour but de réduire le temps et l'argent que consacrent les organismes du secteur parapublic à l'achat de biens, et de réinvestir les économies ainsi réalisées dans les services de première ligne.

AchatsOntario a été mis sur pied en 2004-2005, mais il a achevé sa première année complète d'activités en 2005-2006. Depuis 2004-2005, AchatsOntario a fourni du financement s'élevant à environ 148 millions de dollars relativement à deux secteurs. Quelque 88 millions de dollars ont été consacrés à la formation et à l'expansion de groupes de collaboration, appelés « organismes de services communs » (OSC). Un OSC est un organisme central auquel des entités du secteur parapublic ont adhéré. L'OSC agit au nom de ses membres afin d'obtenir de meilleurs prix pour les biens et services au moyen d'achats groupés. Il peut également servir ses membres en élaborant des pratiques d'achat plus efficaces et en concluant d'autres ententes de collaboration, comme l'établissement

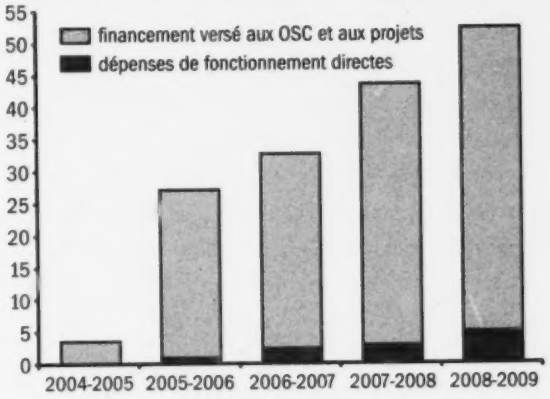
d'entrepôts centralisés, de systèmes de distribution et de systèmes d'information. La tranche restante de 61 millions de dollars a été utilisée pour financer 53 projets visant à aider les entités du secteur parapublic à améliorer l'efficacité et l'efficience de leur chaîne d'approvisionnement et d'autres processus d'arrière-plan.

Le Secrétariat de la gestion de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur parapublic a augmenté ses effectifs, qui sont passés de 17 personnes en 2007-2008 à 31 en 2008-2009, et il a engagé des consultants externes chargés d'évaluer les analyses de rentabilisation soumises par le secteur parapublic pour le financement de projets qui totalisent plus de 1 million de dollars.

La Figure 1 montre les dépenses d'AchatsOntario pour la période de cinq ans ayant pris fin le 31 mars 2009.

Figure 1 : Dépenses totales d'AchatsOntario, 2004-2005–2008-2009 (en millions de dollars)

Source des données : AchatsOntario



Objectifs et portée de la vérification

Notre vérification visait à évaluer si AchatsOntario disposait de procédures et de systèmes adéquats pour :

- s'assurer que les projets étaient approuvés et exécutés conformément aux objectifs, aux politiques et aux ententes de financement du programme;
- mesurer la contribution d'AchatsOntario à l'amélioration du rapport coût-efficacité des services offerts aux Ontariens par le gouvernement et le secteur parapublic, et faire rapport à ce sujet.

La portée de notre vérification comprenait l'examen et l'analyse des procédures administratives et des dossiers pertinents, ainsi que des entrevues avec le personnel concerné d'AchatsOntario, la haute direction de trois autres ministères – le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère de l'Éducation et le ministère de la Formation et des Collèges et Universités – et les cadres supérieurs d'organismes de services communs et de diverses entités du secteur parapublic, telles que des hôpitaux, des universités, des collèges et des conseils scolaires. Nous avons également rencontré des représentants de l'Association des hôpitaux de l'Ontario et des hauts responsables de divers organismes d'achats groupés locaux, régionaux et nationaux. Nous avons aussi examiné les rapports de vérification pertinents publiés par les Services de vérification interne du Ministère. Dans la mesure du possible, nous avons utilisé leurs travaux de vérification pour réduire l'ampleur de notre propre mission.

Résumé

En mars 2009, le gouvernement a annoncé dans son budget qu'AchatsOntario avait aidé les entités du secteur parapublic à réaffecter des économies de 45 millions de dollars aux services de première ligne. La totalité de ce montant provenait du secteur hospitalier, et 20 millions de dollars étaient attribuables à un seul organisme de services communs (OSC). Cependant, la quasi-totalité des 20 millions a été conservée par l'OSC et n'a donc

pas été distribuée aux hôpitaux aux fins de l'offre de services de première ligne; l'OSC a plutôt gardé la majeure partie des économies réalisées pour développer une technologie d'information relative à ses processus d'arrière-plan. Le reste des économies déclarées provenaient d'un certain nombre de projets; AchatsOntario n'a toutefois pas vérifié ces économies et ne pouvait faire la preuve que les économies déclarées avaient été effectivement réinvesties dans des services de première ligne. Il est ressorti de notre examen que, pour un certain nombre de projets, les données relatives aux économies ne pouvaient être confirmées.

Nous sommes conscients du fait qu'AchatsOntario a déployé des efforts considérables pour promouvoir ses initiatives de collaboration en matière de chaîne d'approvisionnement. Les entités du secteur parapublic qui reçoivent du financement d'AchatsOntario nous ont indiqué que les ressources additionnelles qui leur ont été fournies leur avaient permis d'accorder une plus grande attention au domaine de la chaîne d'approvisionnement. Cependant, la participation est actuellement bien inférieure au niveau requis pour qu'AchatsOntario puisse atteindre ses objectifs, particulièrement dans le secteur de l'éducation. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- La province a dépensé quelque 58 millions de dollars pour financer la création ou l'expansion de neuf OSC du secteur de la santé, et a consacré 30 millions à un OSC du secteur de l'éducation. Au moment de notre vérification, 50 % des hôpitaux ontariens regroupant 70 % de la totalité des lits de l'Ontario participaient à des OSC du secteur de la santé. Il y avait une participation limitée en ce qui concerne l'OSC du secteur de l'éducation, ce qui peut s'expliquer en partie par le fait que divers établissements de ce secteur ont mis sur pied leurs propres consortiums d'achat au fil des ans.
- Depuis 2005, l'OSC du secteur de l'éducation a reçu d'AchatsOntario un financement approuvé totalisant 30 millions de dollars. L'OSC s'est engagé à s'entendre avec 13 des 116 conseils scolaires, collèges et universités ainsi qu'avec 1 000 fournisseurs, d'ici juin 2009, pour que ceux-ci participent à un nouveau système d'achats électroniques, appelé e-Marketplace. Cependant, ce système n'était pas encore fonctionnel en juin 2009, et aucun établissement ne s'était officiellement inscrit à titre de membre. Après notre vérification, AchatsOntario nous a informés que l'e-Marketplace serait fonctionnel en octobre 2009.

Nous avons relevé trois secteurs d'activités d'AchatsOntario qui nécessitaient des améliorations – l'examen des analyses de rentabilisation soumises aux fins d'approbation du financement, la surveillance des projets financés pour s'assurer de l'obtention des produits livrables prévus dans les contrats, et les processus d'acquisition en régime de concurrence :

- AchatsOntario s'appuie sur les analyses de rentabilisation préparées par des organismes du secteur parapublic pour approuver le financement versé aux OSC. Ces analyses doivent inclure les coûts estimatifs et les économies potentielles, et AchatsOntario engage des consultants pour examiner en son nom toutes les analyses de rentabilisation relatives aux projets dont le financement dépasse 1 million de dollars. L'analyse de rentabilisation sous-tendant l'OSC du secteur de l'éducation – le plus important OSC financé – prévoyait que les initiatives d'achats collectifs et l'e-Marketplace généreraient des avantages ou des économies de 669 millions de dollars sur cinq ans. Plus précisément, les membres du groupe réaliseraient des économies totales de 294 millions de dollars grâce à l'utilisation de l'e-Marketplace et de 375 millions de dollars au moyen des achats groupés. Cependant, notre examen de l'analyse de rentabilisation, de la documentation des dossiers et des rapports des consultants externes a montré que les économies estimatives étaient souvent

fondées sur des hypothèses déraisonnables. En outre, nous n'avons trouvé aucune preuve indiquant que les trois quarts des risques cernés relativement aux projets avaient été résolus. La direction d'AchatsOntario nous a informés que les problèmes avaient été discutés et réglés, mais il n'y avait pas de documentation montrant comment les risques, y compris un certain nombre de risques élevés, avaient été atténués.

- Dans le même ordre d'idées, en ce qui concerne les 61 millions de dollars consacrés à des projets visant l'amélioration de la chaîne d'approvisionnement et des processus d'arrière-plan, il manquait de preuve indiquant que les coûts et les économies projetés étaient évalués comme il se doit. Par exemple, les économies prévues relativement à un projet étaient fondées sur l'extrapolation des résultats du service des urgences d'un hôpital à l'ensemble de l'établissement, sans que rien ne vienne appuyer le caractère raisonnable d'une telle projection. Dans le cas d'un autre projet, les coûts estimatifs soumis aux fins du financement ont été révisés à trois reprises sur une période de quatre mois et sont passés de 455 000 $ à plus de 1 million de dollars. Le montant du financement octroyé par AchatsOntario était fondé sur un pourcentage des coûts estimatifs. Il n'y avait toutefois aucune documentation au dossier montrant que les révisions des coûts ou les économies projetées avaient été évaluées de façon appropriée. AchatsOntario a indiqué que ces projets avaient été approuvés avant avril 2007, à une époque où ses effectifs étaient insuffisants.
- AchatsOntario ne disposait pas de lignes directrices propres au programme pour surveiller de façon constante et efficace les progrès réalisés, une fois les projets approuvés et les fonds versés. Il n'y avait pas non plus de lignes directrices propres au programme pour l'exécution de visites sur place, la documentation du travail effectué, la vérification des produits livrables avant le versement des paiements finaux et la fermeture des dossiers relatifs aux projets achevés. Nous avons constaté que certains dossiers comportaient des notes d'examen détaillées et s'accompagnaient d'une bonne documentation à l'appui pour vérifier l'état déclaré des projets. Cependant, beaucoup d'autres dossiers ne contenaient pas ce type de documentation. AchatsOntario a mentionné qu'il avait engagé plus d'employés en 2008-2009 pour renforcer ses processus de surveillance. Étant donné les effectifs insuffisants affectés à la surveillance lors des années antérieures et le manque de lignes directrices propres au programme, les projets – particulièrement ceux approuvés avant 2008 – n'ont pas fait l'objet d'une surveillance constante et efficace.
- En réponse à la demande que nous lui avons présentée de soumettre une liste des projets et de leurs économies connexes correspondant aux économies totales de 45 millions de dollars déclarées dans le budget de l'Ontario, AchatsOntario a fourni une liste à l'appui des économies liées aux projets jusqu'en mars 2009. Il est ressorti de notre examen d'un échantillon de projets tirés de cette liste, qui comptaient pour 75 % du montant de 45 millions de dollars, que les économies déclarées qui nous ont été soumises étaient discutables, sauf dans le cas d'un projet totalisant des économies de 20 millions de dollars. Par exemple, on a déclaré des économies s'élevant à 7,3 millions de dollars pour deux projets pour les exercices allant de 2006-2007 à 2008-2009, alors que ces deux projets étaient censés avoir pris fin en décembre 2006. En fait, aucun des deux projets n'était achevé au moment de notre vérification. Après notre examen, AchatsOntario nous a fait savoir qu'il y avait d'autres économies qui n'avaient pas été incluses dans la liste originale et que, malgré les préoccupations que nous avions soulevées, les économies totales

déclarées de 45 millions de dollars constituaient une estimation raisonnable.

- Selon AchatsOntario, les OSC et les organismes du secteur parapublic participant à des projets ont dépensé environ 45 millions de dollars, sur le financement qui leur a été versé depuis 2004-2005, pour engager quelque 270 consultants à diverses fins. Nous avons examiné un échantillon de contrats de services de consultation totalisant 15 millions de dollars et avons constaté que, pour plus de 40 % de ces contrats, les exigences d'acquisition en régime de concurrence comprises dans les ententes de financement de projets n'avaient pas été respectées.

Le Ministère accueille favorablement l'examen et les constatations du vérificateur général. Il se fondera sur les recommandations formulées pour améliorer AchatsOntario et veiller à ce que celui-ci optimise les ressources à sa disposition dans l'intérêt des Ontariens.

Les organismes du secteur parapublic de l'Ontario dépensent plus de 10 millions de dollars par année pour acquérir les biens et les services dont ils ont besoin pour assurer la prestation des services de soins de santé et d'éducation et des autres services publics cruciaux. Ces dépenses considérables et complexes de fonds publics, qui, prises ensemble, équivalent à celles liées aux chaînes d'approvisionnement de certaines des plus grandes sociétés de l'Ontario, doivent être effectuées de façon efficiente et efficace afin de soutenir de manière appropriée les services de première ligne et pour permettre aux organismes du secteur parapublic de s'acquitter de leurs obligations en matière de reddition de compte.

Comme le vérificateur général l'a noté, l'Ontario est la seule province qui se soit dotée d'un programme officiel visant à aider les entités du secteur parapublic à améliorer leurs pratiques relatives à l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement. AchatsOntario a déployé des efforts considérables pour promouvoir les principales pratiques de gestion intégrée de la chaîne d'approvisionnement, principalement en établissant ses Lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement.

Nous reconnaissons le travail effectué par le vérificateur général pour aider à améliorer AchatsOntario, afin de veiller à ce que celui-ci optimise les ressources à sa disposition dans l'intérêt des Ontariens. Le Ministère se fondera sur les recommandations du vérificateur général pour faire progresser le programme AchatsOntario. Le Ministère s'emploie déjà à améliorer la documentation relative aux processus opérationnels internes du programme et aux économies déclarées, ainsi qu'à surveiller plus étroitement les projets qu'il finance. Le Ministère reconnaît qu'il doit renforcer certains secteurs, et les recommandations l'aideront à s'acquitter de cette tâche.

Constatations détaillées de la vérification

PROMOTION ET COMMUNICATION

En tant que nouvelle initiative, AchatsOntario a déployé des efforts considérables pour faire connaître le programme à d'autres ministères et aux organismes du secteur parapublic. AchatsOntario a notamment exécuté les activités de promotion suivantes destinées à accroître la participation des organismes du secteur parapublic au programme :

- organiser des colloques et des conférences mixtes sur les pratiques de gestion de la chaîne d'approvisionnement avec l'Association des hôpitaux de l'Ontario;
- présenter des séances de formation sur les pratiques de gestion de la chaîne

d'approvisionnement au sein du secteur des soins de santé, et assister à de telles séances;
- rencontrer diverses universités et divers collèges et conseils scolaires de l'Ontario pour promouvoir le programme AchatsOntario;
- consulter les organismes du secteur parapublic et obtenir des commentaires sur les lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement qui étaient en cours d'élaboration;
- collaborer avec d'autres ministères pour faire connaître le programme AchatsOntario à leurs organismes respectifs du secteur parapublic;
- informer et renseigner les fournisseurs au sujet des initiatives du secteur parapublic financées par AchatsOntario.

Des entrevues avec des membres de la haute direction d'autres ministères et avec le personnel de diverses associations des secteurs de la santé et de l'éducation ont révélé que ceux-ci soutenaient généralement le programme AchatsOntario.

Une composante importante des activités de communication d'AchatsOntario est la diffusion des principales pratiques et le partage de l'information afin d'aider les membres du secteur parapublic à utiliser leurs fonds plus efficacement. À cet égard, AchatsOntario a publié ce qui suit : des lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement; un recueil des principales pratiques de gestion intégrée de la chaîne d'approvisionnement; un rapport sur la modernisation de la chaîne d'approvisionnement du secteur des soins de santé de l'Ontario; des modèles d'analyses de rentabilisation à l'intention des organismes du secteur parapublic; des documents relatifs à la mesure du rendement pour le secteur hospitalier.

AchatsOntario nous a informés que, suivant les recommandations d'un rapport produit par un consultant en 2007, il prévoyait améliorer son site Web afin d'accroître la diffusion des documents susmentionnés ainsi que la communication entre AchatsOntario, les responsables des projets et les organismes du secteur parapublic.

Au moment de notre vérification, AchatsOntario avait élaboré des plans annuels de communication et de promotion mettant l'accent sur les objectifs de l'année qui vient, mais il ne s'était pas doté de plans de communication et de promotion à long terme portant sur les objectifs généraux du programme. AchatsOntario nous a informés qu'avant le budget de mars 2009, il avait conçu uniquement des plans à court terme parce que le programme constituait une initiative budgétaire annuelle qui pouvait prendre fin à tout moment.

Dans son rapport de 2007, le consultant a également indiqué que les activités de communication n'atteignaient pas le niveau « souhaité » et que les effectifs en place avaient une capacité additionnelle limitée en matière de communication. En réponse à cette constatation, le Secrétariat de la gestion de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur parapublic a établi à la fin de 2008 une nouvelle unité, à laquelle des employés ont été expressément affectés, chargée de se concentrer sur les activités de communication, y compris l'élaboration d'un plan de communication à long terme.

APPROBATION DES DEMANDES DE FINANCEMENT

Au 31 mars 2009, AchatsOntario avait versé environ 88 millions de dollars pour la création ou l'expansion d'OSC. Grâce à ce financement, les OSC ont pu offrir à leurs membres une aide diversifiée, comme les achats groupés, l'entreposage et la distribution centralisés et des systèmes d'information sur la gestion, de sorte que leurs chaînes d'approvisionnement soient mieux gérées. AchatsOntario a également dépensé quelque 61 millions de dollars pour l'élaboration et la mise en oeuvre de projets visant à améliorer des domaines particuliers de la chaîne d'approvisionnement de différents établissements. À titre d'exemples, mentionnons le catalogage électronique, l'automatisation des entrepôts et le partage des données de recherche. Conformément à ses lignes directrices, AchatsOntario peut financer jusqu'à la totalité des coûts qu'engagent les

parties qui présentent une demande pour devenir un OSC lorsqu'ils mettent au point leur proposition, y compris tous les coûts de l'analyse de base et de la préparation, jusqu'à 75 % des coûts associés à la mise sur pied concrète de l'OSC, et jusqu'à 85 % des coûts des projets destinés à améliorer la chaîne d'approvisionnement des différents établissements. La Figure 2 donne un aperçu du financement qu'AchatsOntario a approuvé et des fonds qu'il a versés à ces fins au cours des cinq dernières années.

AchatsOntario approuve les demandes de financement – que les fonds soient destinés aux OSC ou aux projets d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement – en se fondant sur l'examen et l'évaluation des analyses de rentabilisation des demandeurs. Une analyse de rentabilisation comporte habituellement une description des objectifs, des avantages prévus et des coûts estimatifs de la proposition, ainsi qu'une stratégie de mise en oeuvre. AchatsOntario peut demander des renseignements supplémentaires ou un soutien additionnel durant l'examen. Lorsque les propositions demandent un financement dépassant 1 million de dollars, AchatsOntario engage des consultants externes chargés d'examiner les analyses de rentabilisation et de déterminer les préoccupations ou les risques importants. Le personnel de la vérification interne du ministère des Finances procède également à un examen général des analyses de rentabilisation relatives aux propositions dont le financement dépasse 1 million de dollars. Si l'examen se solde par une approbation, le demandeur doit signer un accord de paiement de transfert qui établit les modalités du financement.

Nos constatations au sujet des demandes de financement relatives aux OSC et aux différents projets d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement sont présentées ci-après.

Figure 2 : Financement approuvé et financement versé par AchatsOntario, 2004-2005-2008-2009 (en millions de dollars)

Source des données : AchatsOntario

Bénéficiaires	Montant approuvé	Montant versé
OSC		
9 OSC du secteur de la santé[1]	81,9	57,5
1 OSC du secteur de l'éducation[2]	41,1	30,1
Projets d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement		
45 projets – secteur de la santé	66,8	57,2
4 projets – secteur de l'éducation	2,7	2,3
4 projets – autres secteurs	3,6	1,1
Total	196,1	148,2

1. 79 hôpitaux inscrits
2. aucun membre inscrit

Demandes relatives aux OSC

Depuis sa création, AchatsOntario a approuvé et financé des demandes fondées sur des analyses de rentabilisation pour dix OSC – neuf OSC du secteur hospitalier et un OSC du secteur de l'éducation. On s'attend à ce que les OSC deviennent autosuffisants, principalement grâce aux économies que réalisent leurs membres en obtenant des prix moins élevés pour leurs achats et en mettant en oeuvre des pratiques plus efficaces de gestion de la chaîne d'approvisionnement.

Afin d'évaluer le caractère adéquat du processus employé par AchatsOntario pour examiner et approuver les demandes de financement des OSC, nous avons examiné les dossiers des analyses de rentabilisation et des projets dont les économies et les coûts prévus sont les plus importants.

OSC du secteur de la santé

Au 31 mars 2009, AchatsOntario avait dépensé environ 58 millions de dollars pour la mise sur pied de neuf OSC du secteur de la santé, comme le montre la Figure 3. Quatre des neuf OSC existaient avant l'établissement d'AchatsOntario. Le financement fourni par AchatsOntario a permis à ces quatre organismes de prendre de l'expansion et d'inclure des établissements additionnels. Avant la mise sur pied de ces OSC, les hôpitaux ontariens et les autres organismes parapublics du secteur de la

Figure 3 : Financement destiné aux OSC du secteur de la santé

Source des données : AchatsOntario

OSC	Financement (en millions de dollars)	OSC préexistant/ nouveau
A	24,2	préexistant[1]
B	8,1	nouveau
C	7,7	nouveau
D	4,5	préexistant
E	3,9	nouveau
F	3,8	nouveau
G	3,1	préexistant
H[2]	1,7	nouveau
I	0,5	préexistant
Total		

1. Avant que commence le programme AchatsOntario, l'OSC désigné par la lettre « A » consistait en deux groupes de travail, qui ont fusionné en 2004.
2. L'OSC désigné par la lettre « H » a été proposé comme organisme pour les régions nord-ouest et nord-est de la province. Le promoteur s'est vu octroyer 1,7 million de dollars pour évaluer la faisabilité de l'établissement de l'OSC dans ce secteur, et il a conclu que l'organisme ne serait pas viable. Après notre vérification, AchatsOntario nous a informés qu'il avait recouvré un montant de 600 000 $ auprès du promoteur.

santé s'appuyaient principalement sur deux groupes d'achats nationaux pour combler leurs besoins en matière d'achats collectifs.

Nous avons examiné la proposition de l'OSC le plus important, que l'on désignera par la lettre « A ». Comme le montre la Figure 3, avant l'établissement d'AchatsOntario, 18 hôpitaux appartenant à deux groupes de travail distincts ont étudié, en 2003, les économies potentielles associées aux achats collectifs et à d'autres fonctions de la chaîne d'approvisionnement. Les hôpitaux ont ensuite décidé de fusionner pour former un seul groupe afin d'examiner ces domaines aux fins de la réalisation d'économies. Lorsqu'AchatsOntario a lancé son invitation de demandes pour la création d'OSC, le groupe d'hôpitaux a soumis une demande de financement, en décembre 2004, pour la mise sur pied d'un tel organisme. AchatsOntario a approuvé un financement de 22 millions de dollars pour cet OSC en février 2005, et il a ajouté un montant de 2 millions de dollars en raison de changements apportés à l'entente concernant l'organisme. En mars 2006, six des hôpitaux en question ont décidé d'adhérer à d'autres OSC ou ont choisi d'acheter leurs fournitures par l'entremise de groupes d'achats nationaux. Nous avons constaté que les coûts que l'OSC proposé avait déclarés relativement à son analyse de rentabilisation étaient raisonnablement étayés, tout comme les économies estimatives. Depuis, l'OSC a généré des économies et est devenu autosuffisant.

En ce qui concerne un OSC proposé du secteur de la santé couvrant les régions nord-ouest et nord-est de la province – désigné par la lettre « H » dans la Figure 3 –, on s'est rendu compte que l'organisme ne serait pas viable après que 1,7 million de dollars eurent été versés au promoteur pour évaluer la faisabilité de la création d'un tel OSC. Après notre vérification, AchatsOntario nous a informés qu'une tranche de 600 000 $ du montant total avait été recouvrée.

OSC du secteur de l'éducation

La seule proposition d'OSC soumise par le secteur de l'éducation a constitué la plus importante initiative d'AchatsOntario en ce qui a trait aux avantages ou économies prévus, qui s'élevaient à 669 millions de dollars sur cinq ans. On prévoyait des économies estimatives de 294 millions de dollars pour les membres du groupe grâce à la mise en oeuvre d'un site d'achats électroniques (l'e-Marketplace), et de 375 millions au moyen d'achats groupés. Notre examen de l'analyse de rentabilisation, de la documentation au dossier et des rapports des consultants externes a montré que l'approbation du financement totalisant 41 millions de dollars par AchatsOntario était fondée sur des hypothèses discutables concernant les économies et le niveau de participation des fournisseurs et des établissements du secteur de l'éducation. Plus particulièrement, nous avons constaté ce qui suit :

- Un consultant externe a été engagé en 2007 pour examiner et valider les attentes, les hypothèses et la méthode employée pour préparer la proposition, y compris le modèle

parties qui présentent une demande pour devenir un OSC lorsqu'ils mettent au point leur proposition, y compris tous les coûts de l'analyse de base et de la préparation, jusqu'à 75 % des coûts associés à la mise sur pied concrète de l'OSC, et jusqu'à 85 % des coûts des projets destinés à améliorer la chaîne d'approvisionnement des différents établissements. La Figure 2 donne un aperçu du financement qu'AchatsOntario a approuvé et des fonds qu'il a versés à ces fins au cours des cinq dernières années.

AchatsOntario approuve les demandes de financement – que les fonds soient destinés aux OSC ou aux projets d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement – en se fondant sur l'examen et l'évaluation des analyses de rentabilisation des demandeurs. Une analyse de rentabilisation comporte habituellement une description des objectifs, des avantages prévus et des coûts estimatifs de la proposition, ainsi qu'une stratégie de mise en oeuvre. AchatsOntario peut demander des renseignements supplémentaires ou un soutien additionnel durant l'examen. Lorsque les propositions demandent un financement dépassant 1 million de dollars, AchatsOntario engage des consultants externes chargés d'examiner les analyses de rentabilisation et de déterminer les préoccupations ou les risques importants. Le personnel de la vérification interne du ministère des Finances procède également à un examen général des analyses de rentabilisation relatives aux propositions dont le financement dépasse 1 million de dollars. Si l'examen se solde par une approbation, le demandeur doit signer un accord de paiement de transfert qui établit les modalités du financement.

Nos constatations au sujet des demandes de financement relatives aux OSC et aux différents projets d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement sont présentées ci-après.

Figure 2 : Financement approuvé et financement versé par AchatsOntario, 2004-2005 - 2008-2009
(en millions de dollars)
Source des données : AchatsOntario

Bénéficiaires	Montant approuvé	Montant versé
OSC		
9 OSC du secteur de la santé[1]	81,9	57,5
1 OSC du secteur de l'éducation[2]	41,1	30,1
Total – 10 OSC	**123,0**	**87,6**
Projets d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement		
45 projets – secteur de la santé	66,8	57,2
4 projets – secteur de l'éducation	2,7	2,3
4 projets – autres secteurs	3,6	1,1
Total – 53 projets	**73,1**	**60,6**
Total	**196,1**	**148,2**

1. 79 hôpitaux inscrits
2. aucun membre inscrit

Demandes relatives aux OSC

Depuis sa création, AchatsOntario a approuvé et financé des demandes fondées sur des analyses de rentabilisation pour dix OSC – neuf OSC du secteur hospitalier et un OSC du secteur de l'éducation. On s'attend à ce que les OSC deviennent autosuffisants, principalement grâce aux économies que réalisent leurs membres en obtenant des prix moins élevés pour leurs achats et en mettant en oeuvre des pratiques plus efficaces de gestion de la chaîne d'approvisionnement.

Afin d'évaluer le caractère adéquat du processus employé par AchatsOntario pour examiner et approuver les demandes de financement des OSC, nous avons examiné les dossiers des analyses de rentabilisation et des projets dont les économies et les coûts prévus sont les plus importants.

OSC du secteur de la santé

Au 31 mars 2009, AchatsOntario avait dépensé environ 58 millions de dollars pour la mise sur pied de neuf OSC du secteur de la santé, comme le montre la Figure 3. Quatre des neuf OSC existaient avant l'établissement d'AchatsOntario. Le financement fourni par AchatsOntario a permis à ces quatre organismes de prendre de l'expansion et d'inclure des établissements additionnels. Avant la mise sur pied de ces OSC, les hôpitaux ontariens et les autres organismes parapublics du secteur de la

Figure 3 : Financement destiné aux OSC du secteur de la santé

Source des données : AchatsOntario

OSC	Financement (en millions de dollars)	OSC préexistant/ nouveau
A	24,2	préexistant[1]
B	8,1	nouveau
C	7,7	nouveau
D	4,5	préexistant
E	3,9	nouveau
F	3,8	nouveau
G	3,1	préexistant
H	1,7	nouveau
I	0,5	préexistant
Total	**57,5**	

1. Avant que commence le programme AchatsOntario, l'OSC désigné par la lettre « A » consistait en deux groupes de travail qui ont fusionné en 2004.

2. L'OSC désigné par la lettre « H » a été proposé comme organisme pour les régions nord-ouest et nord-est de la province. Le promoteur s'est vu octroyer 1,7 million de dollars pour évaluer la faisabilité de l'établissement de l'OSC dans ce secteur, et il a conclu que l'organisme ne serait pas viable. Après notre vérification, AchatsOntario nous a informés qu'il avait recouvré un montant de 600 000 $ auprès du promoteur.

santé s'appuyaient principalement sur deux groupes d'achats nationaux pour combler leurs besoins en matière d'achats collectifs.

Nous avons examiné la proposition de l'OSC le plus important, que l'on désignera par la lettre « A ». Comme le montre la Figure 3, avant l'établissement d'AchatsOntario, 18 hôpitaux appartenant à deux groupes de travail distincts ont étudié, en 2003, les économies potentielles associées aux achats collectifs et à d'autres fonctions de la chaîne d'approvisionnement. Les hôpitaux ont ensuite décidé de fusionner pour former un seul groupe afin d'examiner ces domaines aux fins de la réalisation d'économies. Lorsqu'AchatsOntario a lancé son invitation de demandes pour la création d'OSC, le groupe d'hôpitaux a soumis une demande de financement, en décembre 2004, pour la mise sur pied d'un tel organisme. AchatsOntario a approuvé un financement de 22 millions de dollars pour cet OSC en février 2005, et il a ajouté un montant de 2 millions de dollars en raison de changements apportés à l'entente concernant l'organisme. En mars 2006, six des hôpitaux en question ont décidé d'adhérer à d'autres OSC ou ont choisi d'acheter leurs fournitures par l'entremise de groupes d'achats nationaux. Nous avons constaté que les coûts que l'OSC proposé avait déclarés relativement à son analyse de rentabilisation étaient raisonnablement étayés, tout comme les économies estimatives. Depuis, l'OSC a généré des économies et est devenu autosuffisant.

En ce qui concerne un OSC proposé du secteur de la santé couvrant les régions nord-ouest et nord-est de la province – désigné par la lettre « H » dans la Figure 3 –, on s'est rendu compte que l'organisme ne serait pas viable après que 1,7 million de dollars eurent été versés au promoteur pour évaluer la faisabilité de la création d'un tel OSC. Après notre vérification, AchatsOntario nous a informés qu'une tranche de 600 000 $ du montant total avait été recouvrée.

OSC du secteur de l'éducation

La seule proposition d'OSC soumise par le secteur de l'éducation a constitué la plus importante initiative d'AchatsOntario en ce qui a trait aux avantages ou économies prévus, qui s'élevaient à 669 millions de dollars sur cinq ans. On prévoyait des économies estimatives de 294 millions de dollars pour les membres du groupe grâce à la mise en oeuvre d'un site d'achats électroniques (l'e-Marketplace), et de 375 millions au moyen d'achats groupés. Notre examen de l'analyse de rentabilisation, de la documentation au dossier et des rapports des consultants externes a montré que l'approbation du financement totalisant 41 millions de dollars par AchatsOntario était fondée sur des hypothèses discutables concernant les économies et le niveau de participation des fournisseurs et des établissements du secteur de l'éducation. Plus particulièrement, nous avons constaté ce qui suit :

- Un consultant externe a été engagé en 2007 pour examiner et valider les attentes, les hypothèses et la méthode employée pour préparer la proposition, y compris le modèle

financier (produits d'exploitation, dépenses et bilan), le calendrier de mise en oeuvre, le plan relatif aux ressources, et les avantages attendus de l'e-Marketplace et des achats groupés. Bien que le consultant n'ait pas traité du caractère raisonnable des différentes hypothèses dans son rapport, il a néanmoins relevé plus de 200 risques associés à ce projet. Par exemple, l'un des risques était que la participation des fournisseurs soit faible, parce que la plupart d'entre eux n'étaient pas prêts à utiliser l'e-Marketplace et devraient investir massivement dans des ressources pour être en mesure de se connecter au système. Nous avons également constaté que des mesures de suivi ont été prises pour seulement environ 50 des quelque 200 risques liés au projet. AchatsOntario nous a informés qu'il avait discuté des 150 autres risques et qu'il avait pris des mesures à leur égard; cependant, il n'y avait aucune documentation montrant comment ces risques avaient été atténués. Un consultant externe a clairement désigné certains de ces risques comme étant élevés ou moyens. Par exemple, le consultant a recommandé qu'on évalue l'état de préparation des fournisseurs afin d'atténuer le risque de faible participation, mais une telle évaluation n'avait toujours pas été effectuée au moment de notre vérification.

- Contrairement aux économies prévues concernant le plus important OSC du secteur de la santé, qui étaient fondées sur la participation de seulement 12 membres, les économies prévues dans le cas de l'OSC du secteur de l'éducation nécessitaient la pleine participation de 116 établissements de ce secteur aux achats groupés et à l'e-Marketplace. Cependant, 65 % des 44 collèges et universités de l'Ontario et 80 % des 72 conseils scolaires ontariens participaient déjà à différents groupes locaux d'achats collectifs. AchatsOntario n'avait pas évalué de façon réaliste la probabilité que ces établissements ne participent pas pleinement aux services d'achats groupés et à l'e-Marketplace. Dans les faits, aucun établissement ne s'était inscrit comme membre de l'e-Marketplace au moment de notre vérification.
- Les économies prévues de 375 millions de dollars devant découler des activités d'achats groupés ont été déterminées de façon arbitraire. D'une part, dans l'analyse de rentabilisation, on en est arrivé à ce montant au moyen d'une extrapolation fondée sur le fait que les 116 établissements membres consacraient 4,4 milliards de dollars aux achats. D'autre part, le procès-verbal d'une réunion du conseil d'administration de l'OSC a indiqué qu'on en était arrivé à ce même montant de 375 millions de dollars en se fondant sur des achats s'élevant à 3,3 milliards de dollars. Dans le cas de l'analyse de rentabilisation, il semble qu'on soit essentiellement parti du montant de 375 millions de dollars pour inférer les dépenses requises en vue de générer les économies prévues. Après notre vérification sur le terrain, AchatsOntario nous a fourni une nouvelle estimation selon laquelle les économies générées par les achats groupés s'établissent maintenant à 113 millions de dollars sur cinq ans; il s'agit d'une diminution de 70 % par rapport à la projection originale, mais ce montant demeure supérieur au financement initialement octroyé à l'OSC par AchatsOntario.
- La méthode employée dans la proposition de l'OSC du secteur de l'éducation pour calculer les économies estimatives de 294 millions de dollars au chapitre des processus, qui doivent découler de l'utilisation de l'e-Marketplace, repose sur l'extrapolation aux 116 établissements des économies réalisées en 2004 par une université grâce aux achats électroniques. Nous n'avons trouvé aucune preuve indiquant que le personnel d'AchatsOntario ou les consultants avaient évalué le caractère raisonnable de cette méthode ou validé les données utilisées. Les employés d'AchatsOntario ont

indiqué qu'eux aussi en étaient arrivés à la conclusion que les économies de 294 millions de dollars mentionnées dans l'analyse de rentabilisation de l'OSC étaient déraisonnables, et que c'est la raison pour laquelle ils n'avaient pas inclus ce montant dans leur examen de l'analyse de rentabilisation. Cependant, l'examen en soi ne fournissait pas d'explication indiquant pourquoi les 294 millions de dollars ont été exclus.

Demandes relatives aux projets

Outre le processus d'approbation d'AchatsOntario concernant les demandes de financement relatives aux OSC, nous avons également examiné son processus d'approbation pour un échantillon de demandes de financement concernant des projets visant à améliorer les pratiques de gestion de la chaîne d'approvisionnement de différents établissements. Nous avons constaté des incohérences dans les évaluations d'AchatsOntario et dans la documentation connexe, et aussi qu'il y avait des examens d'analyses de rentabilisation insuffisamment documentés. Il revenait à chacun des examinateurs d'AchatsOntario de suivre et d'étayer l'information qu'ils jugeaient importante, mais aucun document ne prouve qu'une surveillance a été effectuée pour s'assurer qu'on remédiait de façon satisfaisante aux préoccupations pressantes. Voici quelques exemples :

- Un projet faisait intervenir la mise en oeuvre d'un système d'information visant à permettre aux établissements du secteur de l'éducation et aux étudiants d'accéder à des sites de recherche. Les coûts estimatifs du projet ont été revus à de nombreuses reprises, et ils sont passés de 455 000 $ à l'origine à plus de 1 million de dollars. Cependant, dans le cadre de notre examen, nous n'avons trouvé aucun document au dossier permettant de valider les diverses révisions des coûts. Le personnel chargé de l'examen du projet nous a dit qu'il y avait eu des discussions de vive voix avec les gestionnaires du projet, mais nous n'avons trouvé aucun document justifiant le caractère raisonnable de ces révisions de coûts. Ce même projet prévoyait des économies estimatives de 40 % au titre des coûts grâce aux achats collectifs, soit plus de 500 000 $ par année. Nous n'avons toutefois trouvé aucun document indiquant qu'AchatsOntario avait évalué le caractère raisonnable de cette estimation lorsqu'il a approuvé l'investissement additionnel.
- Dans le cas d'un autre projet qui a reçu un financement de 1 million de dollars d'AchatsOntario, un consultant externe a fait remarquer que le coût estimatif de la mise en oeuvre du projet était « délibérément prudent », et que la mise en oeuvre coûterait probablement 30 % de moins. Nous n'avons toutefois trouvé aucun document montrant qu'un suivi avait été fait pour régler la question. Étant donné que les projets sont financés selon un pourcentage des coûts prévus, la surestimation des coûts peut faire en sorte qu'AchatsOntario verse des montants excessifs au titre du financement de ces projets. Nous avons également constaté à cet égard qu'AchatsOntario ne disposait pas de lignes directrices propres au programme pour recouvrer les fonds versés en trop. Après notre vérification, AchatsOntario nous a informés qu'il avait entrepris des mesures de recouvrement relativement à trois projets, et qu'il avait récupéré des fonds pour deux d'entre eux.
- Un autre projet a extrapolé à l'ensemble d'un hôpital les économies réalisées grâce à des réductions des heures de travail du personnel et de l'inventaire au service des urgences de l'établissement. AchatsOntario n'a pas demandé qu'on lui fournisse les données relatives au service des urgences en vue de vérifier les résultats, et nous n'avons trouvé aucune documentation indiquant qu'AchatsOntario avait évalué le caractère raisonnable de cette extrapolation.

Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de suivi centralisé des commentaires des examinateurs et des problèmes que ceux-ci avaient repérés dans le cadre de leurs examens des projets relativement à chaque dossier. Il était donc beaucoup plus difficile de déterminer si les problèmes avaient été réglés ou s'ils nécessitaient toujours la prise de mesures.

AchatsOntario a admis que les activités de surveillance n'avaient pas été bien documentées lors des exercices antérieurs à 2007-2008. Selon AchatsOntario, le processus de surveillance et la production des documents connexes sont devenus plus rigoureux à mesure que du personnel additionnel a été embauché. AchatsOntario a également élaboré un modèle sommaire centralisé pour le suivi des commentaires des examinateurs, qui sera utilisé dans le cadre des examens de projets.

RECOMMANDATION 1

Afin de s'assurer que les coûts et les avantages estimatifs présentés dans les analyses de rentabilisation sont évalués comme il se doit avant d'être approuvés, AchatsOntario doit :

- obtenir de la part des demandeurs les documents à l'appui nécessaires pour être en mesure d'évaluer de façon appropriée le caractère raisonnable des économies prévues et des coûts estimatifs;
- régler les risques qui ont été déterminés et documenter les mesures qui ont été prises ou qui le seront afin d'atténuer ces risques.

MESURES PRISES

AchatsOntario élaborera des lignes directrices d'ici le 31 janvier 2010 afin de codifier et de renforcer les pratiques actuelles concernant l'évaluation des économies et des coûts, et il veillera à ce que le personnel suive une formation obligatoire une fois que ces lignes directrices auront été élaborées.

AchatsOntario élaborera d'ici le 30 novembre 2009 des lignes directrices sur la détermination, la documentation et le suivi des risques des projets, et il veillera à ce que le personnel suive une formation obligatoire une fois que ces lignes directrices auront été élaborées.

SURVEILLANCE DES PROJETS FINANCÉS ET DEMANDES DE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES

Surveillance de l'état des OSC et des projets et de la réalisation des produits livrables

Le gouvernement de l'Ontario exige qu'AchatsOntario se conforme à la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert lorsqu'il conclut des accords de paiements de transfert avec des organismes du secteur parapublic relativement à des projets financés. Aux termes de la Directive, une fois ces accords signés, AchatsOntario doit avoir la capacité de supervision requise pour veiller, au moyen d'une surveillance soutenue des projets effectuée en temps opportun, à ce que les projets fournissent les services pour lesquels ils ont reçu du financement. Les paiements de transfert doivent faire l'objet d'une surveillance après que les fonds ont été versés pour s'assurer que l'ensemble des modalités et des produits livrables figurant dans les contrats sont respectés. Dans les cas où les bénéficiaires ne respectent pas les modalités des paiements de transfert, il faut évaluer les fonds non utilisés puis les inscrire au solde des comptes débiteurs, comme l'exige la politique opérationnelle du gouvernement sur le recouvrement des paiements de transfert.

Bien qu'AchatsOntario soit tenu de se conformer aux directives susmentionnées, nous avons constaté qu'il n'avait pas élaboré de lignes directrices propres au programme concernant la surveillance constante et efficace des paiements de transfert. Plus particulièrement, il n'y avait pas de lignes directrices énonçant les éléments suivants : les exigences telles que le niveau et le type de documents requis à l'appui des examens effectués; le moment

et l'ampleur de l'examen et de la surveillance de l'état du projet et des réalisations attendues; la gestion des paiements; le moment et la fréquence des visites sur place et le travail devant être effectué, s'il y a lieu, durant ces visites; les procédures devant être suivies avant le versement des paiements finaux relatifs aux projets et la fermeture des dossiers une fois les projets achevés.

En général, le niveau de surveillance documentée variait selon les dossiers de projet. Nous avons constaté que certains dossiers comportaient des notes d'examen détaillées et une bonne documentation à l'appui afin de vérifier l'état déclaré des projets. Cependant, ce n'était pas le cas pour de nombreux dossiers. Par exemple :

- Au moment de notre vérification, AchatsOntario a déclaré des économies cumulatives de 4,8 millions de dollars sur trois ans découlant d'un projet d'achats électroniques, dont la date d'achèvement était le 31 décembre 2006. Notre vérification a montré qu'AchatsOntario avait engagé 2 millions de dollars au titre du projet et que le dernier paiement de 600 000 $ avait été effectué en mars 2007. Nous n'avons trouvé aucune preuve indiquant qu'AchatsOntario avait vérifié que les fonds étaient dépensés conformément à l'entente de financement du projet et que celui-ci avait effectivement été achevé avant le versement du dernier paiement. Lorsque nous avons communiqué avec l'équipe de l'organisme du secteur parapublic chargée de la gestion du projet pour vérifier les économies déclarées, elle nous a dit que le projet n'avait toujours pas été mené à terme. Nous avons discuté avec les employés d'AchatsOntario, et ceux-ci nous ont indiqué qu'ils avaient été mis au courant de l'état inachevé du projet uniquement en février 2008, lorsqu'un nouveau gestionnaire de projet les a informés de la situation. En outre, les employés d'AchatsOntario nous ont dit qu'ils avaient approuvé verbalement le prolongement du délai d'achèvement du projet à septembre 2008. Cependant, outre le fait d'avoir déclaré les économies de 4,8 millions de dollars susmentionnées, AchatsOntario n'a entrepris aucun examen officiel de l'état du projet après avoir autorisé verbalement ce prolongement. Lorsque nous avons demandé des renseignements concernant l'état du projet, le personnel d'AchatsOntario a visité le site du projet et a constaté que, du montant total octroyé, 636 000 $ n'avaient pas encore été utilisés, et que des intérêts de 94 000 $ s'étaient accumulés. Quand nous avons effectué un suivi auprès de l'équipe de gestion du projet, en mai 2009, elle nous a informés que les fonds n'avaient toujours pas été dépensés, et que le moment de l'achèvement du projet avait encore une fois été modifié et reporté à une date ultérieure cette année. Après notre vérification, les économies déclarées ont été révisées et ramenées de 4,8 millions de dollars à 1,1 million.
- Pour un autre projet, AchatsOntario a déclaré des économies cumulatives de 2,5 millions de dollars (820 000 $ par année) sur trois ans, soit de 2006-2007 à 2008-2009. Cette initiative, qui a également trait à des achats électroniques, devait être achevée le 31 décembre 2006. Cependant, lorsque nous avons communiqué avec l'équipe de l'organisme du secteur parapublic chargée de la gestion du projet, le gestionnaire nous a dit que le projet n'était pas achevé et qu'il ne savait pas comment on s'y était pris pour arriver à ce montant, car on n'avait pas établi de base de référence en fonction de laquelle les économies pouvaient être mesurées. Le financement approuvé pour le projet s'élevait à 1,7 million de dollars et, en mars 2007, les paiements totaux versés atteignaient 1,3 million de dollars. Le reste du financement devait être payé plus tard en 2007, lorsque le projet aurait pris fin. Toutefois, au moment de notre vérification, le projet était toujours en cours, et nous n'avons trouvé aucun document relatif à un prolongement du délai d'achèvement.

Nous avons discuté de cette question avec AchatsOntario, qui a ensuite revu le montant des économies et l'a ramené de 2,5 millions de dollars à zéro.

- Entre 2005 et 2008, AchatsOntario a octroyé des fonds totaux de 6 millions de dollars à l'OSC du secteur de l'éducation afin de financer l'élaboration d'un plan de mise en oeuvre et d'une analyse de rentabilisation. Les fonds ont été versés dans le cadre de trois ententes distinctes, qui ont ensuite subi des modifications. Cependant, AchatsOntario a demandé qu'on lui soumette un rapport sur les dépenses réelles uniquement pour la première entente. Il n'a pas demandé de rapport définitif sur les dépenses réelles concernant les deux autres ententes pour déterminer s'il restait des fonds non utilisés.

Notre vérification a également montré que les employés d'AchatsOntario effectuaient une surveillance manuelle des projets qui leur étaient confiés au moyen d'outils tels que des chiffriers Excel et des notes ajoutées aux différents dossiers. Or, un système d'information qui ne serait ni complexe ni dispendieux pourrait aider le personnel à faire le suivi des progrès de chaque projet, des produits livrables requis, de la réalisation des produits livrables, de l'information manquante nécessitant un examen et de la progression des paiements. AchatsOntario nous a informés qu'il s'employait à élaborer un tel système afin de remédier à cette préoccupation.

RECOMMANDATION 2

Afin de s'assurer que les organismes de services communs (OSC) et les projets financés par AchatsOntario fournissent les produits livrables stipulés dans les contrats et que les fonds sont utilisés aux fins prévues, AchatsOntario doit :

- **élaborer des lignes directrices en matière de surveillance afin d'aider son personnel à effectuer une surveillance constante et appropriée des OSC et des projets financés;**
- **surveiller en temps opportun les progrès réalisés par les OSC et les projets financés relativement aux produits livrables stipulés dans les contrats, et prendre les mesures qui s'imposent lorsqu'il y a des retards importants.**

RÉPONSE D'ACHATSONTARIO

AchatsOntario élaborera des lignes directrices d'ici le 31 décembre 2009 afin de codifier et de renforcer ses pratiques actuelles de surveillance des projets, et il veillera à ce que le personnel suive une formation obligatoire une fois que ces lignes directrices auront été élaborées. AchatsOntario s'emploie à mettre en oeuvre un système électronique de suivi des paiements de transfert, qui devrait être prêt en décembre 2009.

AchatsOntario veillera à ce que le personnel suive une formation obligatoire concernant la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert, qui comprendra des modules sur l'évaluation des analyses de rentabilisation et la surveillance des projets.

Services de consultation

Les ententes de financement relatives à chacun des OSC et des projets d'AchatsOntario comportent une copie des lignes directrices de la politique d'AchatsOntario en matière d'acquisition. Les OSC et les projets sont tenus de se conformer à ces lignes directrices lorsqu'ils font l'acquisition de services, ce qui comprend les services de consultation.

Les lignes directrices stipulent que les OSC et les responsables des projets doivent recourir à un processus concurrentiel approprié afin d'obtenir une valeur maximale en contrepartie des fonds consacrés aux services de consultation. Plus particulièrement, lorsque la valeur estimative d'un contrat est supérieure à 25 000 $ mais inférieure à 100 000 $, les OSC et les responsables des projets doivent inviter au moins trois fournisseurs

éventuels à soumettre par écrit des prix et des propositions. Lorsque la valeur estimative d'un contrat est supérieure à 100 000 $, un processus ouvert et transparent de demande de propositions (DP) publique doit être suivi. Les exceptions à ces exigences de processus concurrentiel doivent être approuvées par écrit par le Ministère.

Selon AchatsOntario, les OSC et les organismes du secteur parapublic ayant pris part à des projets financés depuis 2004-2005 ont dépensé environ 45 millions de dollars pour les services de quelque 270 consultants. AchatsOntario n'a toutefois pas conservé d'information sur ces consultants, telle que la raison pour laquelle ils ont été engagés, les taux et les montants des contrats, et les paiements subséquents effectués. À notre demande, AchatsOntario a préparé une liste des consultants à partir des renseignements obtenus auprès des différents OSC et des responsables de projet. Nous avons utilisé cette liste pour examiner un échantillon de contrats de consultation conclus par divers OSC et projets, totalisant 15 millions de dollars, et nous avons constaté ce qui suit :

- Près de la moitié des contrats que nous avons examinés n'étaient pas conformes aux lignes directrices concernant l'obtention de soumissions concurrentielles. Les contrats de services de consultation ont principalement été accordés selon le principe du fournisseur unique. Aux termes des lignes directrices, lorsqu'il s'agit de contrats importants, le recours à un fournisseur unique n'est autorisé que si un consultant est le seul à posséder une connaissance particulière, si l'urgence de la situation le justifie ou si un seul fournisseur est en mesure d'offrir les services demandés. En outre, les contrats à fournisseur unique nécessitent l'approbation écrite du Ministère. Dans les cas susmentionnés, nous n'avons trouvé aucune approbation écrite autorisant la conclusion de contrats à fournisseur unique.
- En ce qui concerne 40 % des contrats de consultation menés à terme, les paiements totaux ont dépassé le prix plafond du contrat, et la plupart des consultants ont continué d'être payés après la fin du contrat. Nous n'avons trouvé aucune modification aux contrats justifiant les montants finaux payés ou la prolongation de la période de paiement.

Les employés d'AchatsOntario nous ont dit qu'ils étaient eux aussi préoccupés par la non-observation des lignes directrices en matière d'acquisition par des OSC et des responsables de projet, surtout si l'on tient compte du fait que les gestionnaires de projet des organismes du secteur parapublic ont tous signé des certificats indiquant qu'il y avait conformité. Dans les faits, ils ont constaté que les responsables d'un projet avaient accordé des contrats à fournisseur unique s'élevant à 1,1 million de dollars, sur des contrats de services de consultation totaux de 2,6 millions de dollars, sans approbation préalable. Quand on s'est rendu compte de cette situation, à la fin de 2007, AchatsOntario a demandé aux responsables de ce projet de soumettre des documents à l'appui de leurs décisions relatives aux contrats de services de consultation couvrant une période de six mois. Les employés d'AchatsOntario ont cependant indiqué qu'en raison des ressources limitées, ils n'avaient pas examiné les contrats accordés par d'autres OSC et responsables de projet en vue de s'assurer que les politiques d'acquisition avaient été respectées. AchatsOntario a admis qu'il s'agissait là d'un domaine à risque élevé, et il a demandé aux Services de vérification interne du Ministère d'examiner celui-ci en 2007-2008. Dans leur plan de vérification de 2007-2008, les Services de vérification interne avaient prévu des visites aux établissements du secteur parapublic pour déterminer s'il y avait surveillance des fonds octroyés et si les modalités des accords de paiements de transfert étaient respectées. Cependant, étant donné les besoins en personnel dans d'autres secteurs, notamment l'aide offerte à notre Bureau pour la vérification annuelle des comptes publics, les travaux ont été reportés à 2008-2009. À la suite de notre examen d'AchatsOntario en 2008-2009, les Services de vérification interne ont décidé de retarder ces travaux jusqu'en 2009-2010.

RECOMMANDATION 3

Afin de s'assurer que les contrats de services de consultation importants sont accordés de manière ouverte, juste et transparente, AchatsOntario doit surveiller la conformité des organismes du secteur parapublic aux politiques établies en matière d'acquisition.

AchatsOntario créera d'ici le 30 novembre 2009 des lignes directrices sur la surveillance des activités d'acquisition effectuées par les responsables des projets, et il veillera à ce que le personnel suive une formation obligatoire une fois que ces lignes directrices auront été élaborées.

AchatsOntario informera les responsables de projet au sujet de la surveillance accrue d'ici le 30 novembre 2009, et les lignes directrices seront mises en oeuvre au plus tard le 1er février 2010.

Examen et approbation des demandes de remboursement des dépenses

Lorsqu'ils exécutent les travaux relatifs à un projet, les employés concernés et les consultants embauchés engagent souvent des frais relatifs, entre autres choses, aux déplacements, aux repas et à la représentation. Ces dépenses sont remboursées à partir des fonds octroyés par AchatsOntario au titre des projets. Nous avons constaté qu'AchatsOntario n'avait pas fourni de politique ni de ligne directrice sur le remboursement des dépenses aux OSC ou aux responsables de la gestion des projets d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement. Nous avons par conséquent relevé des cas où des OSC avaient remboursé à des employés d'organismes du secteur parapublic des dépenses qui ne seraient pas admissibles aux termes de la politique gouvernementale, ou encore des cas où le remboursement de dépenses admissibles dépassait le montant maximal admis aux termes de cette politique. Par exemple :

- Dans le cas de plusieurs projets, les employés se sont vu rembourser de nombreux frais de repas dont les montants étaient considérablement plus élevés que le montant maximal admissible pour les employés du gouvernement de l'Ontario.
- Un OSC a remboursé le coût d'un repas visant à célébrer la signature d'une entente concernant la mise sur pied d'un système d'information.
- Le même OSC a remboursé le coût d'une deuxième fête qui a eu lieu dans les bureaux et qui visait à célébrer la même entente.
- Un OSC a remboursé le coût de la livraison d'un bouquet de fleurs au domicile de chacun des employés (y compris le personnel contractuel) pour les remercier de leur bon travail.

Nous avons également constaté qu'AchatsOntario ne disposait pas de lignes directrices propres au programme concernant le niveau requis d'examen de ces dépenses par son personnel.

RECOMMANDATION 4

Afin de s'assurer que seules les dépenses appropriées sont remboursées, AchatsOntario doit fournir à la direction des organismes de services communs et aux responsables des projets d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement des lignes directrices sur le remboursement des frais de repas, de déplacement et de représentation, et fixer des montants maximaux qui soient raisonnables comparativement à ceux qui s'appliquent aux employés du gouvernement de l'Ontario.

AchatsOntario élaborera d'ici le 30 novembre 2009 des lignes directrices sur le remboursement des dépenses relatives aux projets. Une fois que ces lignes directrices auront été élaborées, les responsables des projets existants seront informés qu'ils sont tenus de s'y conformer et, dans le cas des nouveaux projets, les lignes directrices seront directement intégrées aux accords de paiements de transfert.

MESURE DU RENDEMENT

Participation des organismes du secteur parapublic aux OSC et aux projets

Conformément à l'énoncé de sa mission, AchatsOntario doit « faciliter et accélérer la mise en oeuvre de la gestion intégrée de la chaîne d'approvisionnement ainsi que l'adoption d'autres pratiques administratives gagnantes à l'échelle du secteur parapublic de l'Ontario ». Après quatre ans d'activité, AchatsOntario n'a pas accompli de grands progrès pour ce qui est de faciliter l'adoption de pratiques relatives à la gestion intégrée de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur parapublic, sauf en ce qui concerne les hôpitaux. Environ 50 % des hôpitaux de l'Ontario sont membres de l'un des huit OSC du secteur de la santé et participent à des projets d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement. Selon AchatsOntario, ces hôpitaux regroupent environ 70 % des lits en Ontario.

En ce qui concerne le secteur de l'éducation, le seul OSC existant ne comptait aucun membre inscrit au système e-Marketplace au moment de notre vérification, et il n'avait conclu aucun contrat d'achats groupés. La section qui suit fait état du rendement d'AchatsOntario relativement à cet OSC.

Participation du secteur de l'éducation

AchatsOntario a financé un OSC dans le secteur de l'éducation, auquel il a consacré 30 millions de dollars depuis 2005. Cet OSC a été créé afin de réaliser deux objectifs principaux : mettre au point un site d'achats électroniques, appelé « e-Marketplace », et faciliter les achats groupés pour les établissements du secteur de l'éducation. En supposant qu'un assez grand nombre d'établissements et de fournisseurs adhèrent à l'OSC, on prévoyait que les frais d'adhésion et les frais de transaction des fournisseurs et des acheteurs généreraient des revenus suffisants pour permettre à l'OSC de devenir autosuffisant. Aux termes de l'entente originale conclue avec AchatsOntario le 27 mars 2008, l'OSC s'était engagé à respecter les jalons et les dates d'achèvement prévues indiqués à la Figure 4 relativement à l'e-Marketplace.

Aucun établissement n'avait adhéré à titre de membre payant à l'e-Marketplace au moment de notre vérification, et aucun fournisseur ne pouvait être présent sur l'e-Marketplace parce que celui-ci n'était pas encore opérationnel. L'entente conclue avec AchatsOntario a été modifiée en mars 2009 afin de reporter d'environ un an les dates repères. L'OSC nous a dit qu'il envisageait de supprimer les frais d'adhésion des établissements afin d'encourager la participation. Il nous a par ailleurs informés qu'il s'employait à réviser son analyse de rentabilisation officielle. Après notre vérification, AchatsOntario nous a fait savoir qu'il avait reçu une ébauche d'analyse de rentabilisation révisée en juillet 2009, mais il a ajouté qu'elle nécessitait des modifications majeures. Il a également indiqué que l'e-Marketplace serait fonctionnel en octobre 2009.

Au moment de notre vérification, la direction de l'OSC du secteur de l'éducation a mentionné qu'aucun contrat d'achats groupés n'avait encore été conclu, mais qu'elle travaillait à des contrats possibles concernant des photocopieuses, du papier à photocopie et d'autres fournitures de bureau. L'OSC s'employait également à engager un consultant externe qui serait chargé d'examiner les diverses options relativement à des achats groupés de gaz naturel. Après notre travail de vérification sur le terrain, AchatsOntario nous a informés qu'au 30 juin 2009, 39 établissements du secteur de l'éducation avaient exprimé le souhait de participer aux contrats d'achats groupés susmentionnés, mais aucune entente officielle n'avait encore été négociée.

Nos récentes vérifications des collèges, des universités et des conseils scolaires de l'Ontario ont montré que bon nombre de ces établissements étaient déjà membres de divers groupes d'achats et qu'ils avaient formé des partenariats avec d'autres entités du secteur public, telles que des municipalités et des organismes à but non lucratif. Par exemple, la vérification de quatre collèges que

Figure 4 : Engagements contractuels de l'OSC du secteur de l'éducation relativement à l'e-Marketplace, en juin 2009

Source des données : AchatsOntario

Jalons	Date d'achèvement prévue	État d'achèvement réel
entente de service d'impartition avec un fournisseur de services en matière de systèmes d'information	1er juin 2008	achevé le 7 août 2008
inscription d'au moins six établissements à l'e-Marketplace	1er juin 2008	aucun établissement inscrit en juin 2009
inscription de sept établissements additionnels à l'e-Marketplace	11 sept. 2008	aucun établissement inscrit en juin 2009
adhésion de 50 fournisseurs au réseau	10 déc. 2008	aucun fournisseur inscrit en juin 2009
6 établissements et 500 fournisseurs « présents » (pleinement actifs, de sorte que les établissements puissent effectuer leurs achats) sur l'e-Marketplace	20 févr. 2009	e-Marketplace non fonctionnel en juin 2009
13 établissements et 1 000 fournisseurs présents sur l'e-Marketplace, et achats s'élevant à 30 millions de dollars	4 juin 2009	e-Marketplace non fonctionnel en juin 2009

nous avons effectuée en 2006 a révélé que chacun d'eux participait déjà à des groupes d'achats pour des produits et services tels que le gaz naturel, les services d'impression et de photocopie, les services de nettoyage et les produits de papier. Nous avions également remarqué des cas où les collèges utilisaient les prix obtenus par des groupes d'achats composés d'autres collèges afin d'amener leurs fournisseurs à leur offrir de meilleurs prix. Nous avions relevé des exemples similaires concernant des consortiums d'achat déjà établis et regroupant des conseils scolaires.

Notre examen a indiqué que les récentes initiatives d'achats groupés de l'OSC – telles que l'achat de photocopieuses, de produits de papier et de gaz naturel – étaient pour la plupart déjà entreprises par divers groupes d'achats collectifs existants. Le fait que la plupart des établissements du secteur de l'éducation participent déjà à différents groupes d'achats collectifs pourrait expliquer en partie pourquoi ceux-ci hésitent à joindre l'OSC. Par ailleurs, le retard important dans la mise en oeuvre de l'e-Marketplace peut aussi avoir contribué à leur hésitation.

RECOMMANDATION 5

Afin d'aider les établissements du secteur de l'éducation de l'Ontario à réaliser plus efficacement des économies au moyen de pratiques améliorées de gestion de la chaîne d'approvisionnement, AchatsOntario doit évaluer de manière plus officielle l'incidence qu'ont les diverses initiatives d'achats collectifs déjà en place dans le secteur de l'éducation sur l'efficacité de l'organisme de services communs (OSC) du secteur de l'éducation, et déterminer si des modifications doivent être apportées au modèle de fonctionnement de cet OSC.

AchatsOntario entreprendra et achèvera l'évaluation recommandée des diverses initiatives d'achats collectifs, et il déterminera leur incidence sur le modèle de fonctionnement de l'OSC du secteur de l'éducation d'ici le 30 avril 2010.

Économies déclarées

En mars 2009, le gouvernement a annoncé dans son budget qu'AchatsOntario avait aidé des entités du secteur parapublic à réaffecter des économies de 45 millions de dollars aux services de première ligne, et il a déclaré que ces économies annuelles atteindraient la barre des 100 millions de dollars d'ici 2011-2012. Il a également mentionné qu'une nouvelle approche coordonnée et intégrée en matière d'acquisition permettrait de réaliser des économies annuelles totales de 200 millions de dollars dans les trois premières années suivant son adoption.

Durant notre vérification, AchatsOntario nous a fourni une liste des économies déclarées à l'appui du montant annoncé dans le budget. Dans le cadre de notre examen, nous avons choisi quatre projets dont les économies déclarées comptaient pour 75 % du montant de 45 millions de dollars. De ce montant de 45 millions, près de la moitié – 22 millions – provenait du plus important OSC, qui offre des services à 12 hôpitaux.

Nous avons demandé à AchatsOntario d'étayer ce montant de 22 millions de dollars, et nous avons prié l'OSC de nous fournir ses états financiers vérifiés. Notre examen des états financiers vérifiés a montré qu'après le paiement des frais imposés par l'OSC, des économies cumulatives de 20 millions de dollars ont été dégagées le 31 mars 2009, lesquelles pouvaient être distribuées aux membres. Il est également ressorti de notre examen, toutefois, que l'OSC a conservé la quasi-totalité du montant de 20 millions de dollars, et qu'il ne l'a donc pas distribué aux hôpitaux membres pour qu'ils offrent des services de première ligne. En fait, environ 337 000 $ seulement ont été réaffectés aux 12 hôpitaux en 2006-2007, et aucuns fonds n'ont été distribués en 2007-2008 et 2008-2009. L'OSC nous a informés que les hôpitaux lui avaient permis de conserver la somme restante de 19,6 millions de dollars afin de financer la phase suivante du plan de mise en oeuvre de l'OSC, qui consistait à améliorer sa technologie de l'information relative aux processus d'arrière-plan.

Le reste des économies déclarées, soit 23 millions de dollars, provenait principalement d'un certain nombre de projets d'amélioration de la chaîne d'approvisionnement d'établissements individuels. Nous avons examiné trois projets comptant pour environ 12 millions de dollars sur le montant de 23 millions, et avons constaté ce qui suit :

- Nos discussions avec l'équipe de gestion de deux projets du secteur de la santé, dont les économies cumulatives déclarées s'élevaient à 2,5 millions et 4,8 millions de dollars respectivement, ont révélé que ces chiffres reposaient principalement sur des estimations. Les gestionnaires ont mentionné qu'il était difficile de garantir l'exactitude des économies déclarées parce qu'il n'y avait pas de bases de référence sur lesquelles se fonder pour déterminer le montant des économies. Comme nous l'avons noté précédemment dans la section sur la surveillance des projets, ces deux projets devaient être achevés en 2006, mais n'avaient pas encore pris fin au moment de notre vérification, en 2009. Nous avons également mentionné dans cette section qu'AchatsOntario, dans la liste révisée qu'il nous a fournie après notre vérification, avait ramené les économies déclarées des deux projets de 2,5 millions de dollars à zéro et de 4,8 millions de dollars à 1,1 million respectivement.
- AchatsOntario a indiqué qu'un projet avait permis à un hôpital d'économiser un montant total de 4,6 millions de dollars sur trois ans au 31 mars 2009. Lorsque nous avons demandé à AchatsOntario de fournir des documents à l'appui de ce montant, il n'a pu le faire que pour une tranche de 1,1 million de dollars. Nous avons visité l'hôpital concerné en mai 2009 pour faire un suivi, et la direction nous a soumis son rapport le plus récent, qui montrait que les économies cumulatives en juin 2008 s'élevaient à seulement 2,5 millions de dollars – 2,1 millions de dollars de moins que le montant déclaré par AchatsOntario. La direction de l'hôpital nous a dit qu'elle n'avait

pas repéré d'économies au-delà du montant de 2,5 millions de dollars. Lorsqu'AchatsOntario nous a fourni sa liste révisée des économies après notre vérification, il a mentionné que l'hôpital n'avait pas tenu compte des économies annuelles liées aux processus dans le rapport qu'il nous avait soumis, et que si l'on incluait celles-ci, le montant des économies pouvait atteindre 4,2 millions de dollars.

Après la fin de notre travail sur le terrain, AchatsOntario nous a fourni une liste révisée des économies de coûts provenant d'autres projets, mais nous n'avons pu confirmer ces économies étant donné que nous avions achevé notre vérification peu de temps auparavant. Cependant, les économies déclarées relativement à divers projets ayant été modifiées de façon importante après notre vérification, cela nous amène à nous questionner sur la fiabilité de ces économies.

Pour de nombreux projets, les économies déclarées par AchatsOntario ont été déterminées sans base de référence, et des organismes similaires avaient des façons différentes de définir ce qui constitue des « économies ». Nos observations à cet égard sont identiques à celles qu'ont soumises de nombreux consultants au Ministère et à AchatsOntario. Un consultant a fait valoir qu'« il est tout simplement impossible de faire la preuve des avantages obtenus s'il n'y a pas de base de référence ». Un autre a mentionné que « l'absence de définition appropriée de ce qui constitue des économies et le manque de directives destinées aux OSC sur la façon de comptabiliser les économies » feraient en sorte de « miner la raison d'être des économies déclarées ». Un élément encore plus préoccupant est qu'AchatsOntario n'a pas évalué de façon objective la validité des économies déclarées pour la plupart des projets financés.

De toute évidence, AchatsOntario doit faire preuve d'une plus grande rigueur pour s'assurer que ses résultats en matière de rendement sont valides et qu'il est en mesure de les justifier avant de les communiquer.

RECOMMANDATION 6

Afin de veiller à ce que les résultats déclarés en matière de rendement soient crédibles, AchatsOntario doit :

- fournir aux organismes de services communs (OSC) et aux établissements du secteur parapublic des lignes directrices sur la façon dont les économies doivent être définies et sur la façon dont les bases de référence doivent être établies et appliquées aux fins du calcul des économies;
- évaluer et vérifier de façon objective les économies déclarées des OSC et des projets pour s'assurer de leur validité avant de les divulguer publiquement en tant que résultats obtenus.

RÉPONSE DE L'ONTARIO

AchatsOntario fournira aux organismes de services communs et aux établissements du secteur parapublic des lignes directrices sur l'établissement des bases de référence requises pour calculer les économies, dans le cadre de la version 2.0 des Lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement qui est déjà en cours d'élaboration. Ces lignes directrices seront fournies d'ici le 30 avril 2010.

AchatsOntario veillera à ce que les économies soient vérifiées avant de les communiquer publiquement et, lorsqu'il s'agit d'économies prévues, à ce qu'elles soient présentées comme telles.

Autres mesures de rendement

Lignes directrices

En mars 2008, le gouvernement a demandé à AchatsOntario d'élaborer un document énonçant des lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement afin de soutenir et d'améliorer les activités de gestion de la chaîne d'approvisionnement du secteur parapublic. Un an plus tard,

AchatsOntario a publié deux principes visant à guider les organismes du secteur parapublic, l'un consistant en un code d'éthique pour la gestion de la chaîne d'approvisionnement, et l'autre portant sur des normes relatives à la politique et aux procédures d'acquisition. Au moment de notre vérification, AchatsOntario s'employait à élaborer deux autres principes qui pourraient être inclus dans un guide mis à jour. Après le 1er avril 2009, tout accord de paiements de transfert prévoyant le versement d'un financement annuel de plus de 10 millions de dollars par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère de l'Éducation ou le ministère de la Formation et des Collèges et Universités sera accompagné des lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement.

Le Ministère a imposé à AchatsOntario un objectif de rendement concernant les lignes directrices pour 2008-2009. AchatsOntario devait obtenir l'approbation de l'Association des hôpitaux de l'Ontario et du Council of Academic Hospitals relativement à son code d'éthique et à ses lignes directrices en matière d'acquisition. Cet objectif de rendement a été atteint.

Achat de fournitures médicales

Le Ministère a imposé un deuxième objectif de rendement à AchatsOntario pour 2008-2009, soit faire en sorte que 50 % de toutes les fournitures médicales, chirurgicales et renouvelables soient achetées par l'entremise d'OSC.

AchatsOntario nous a dit qu'il avait atteint cet objectif également. Nous avons remis cette affirmation en question pour les raisons suivantes :

- AchatsOntario n'a pas effectué de suivi des achats réels faits par l'entremise des OSC en vue de déterminer si l'objectif avait été atteint. Il s'est plutôt fondé sur les achats totaux prévus dans les analyses de rentabilisation des OSC, en tenant pour acquis que tous les OSC avaient entièrement mis en oeuvre leurs plans de projet.
- Le procès-verbal d'une réunion des directeurs généraux des OSC ayant eu lieu le 20 avril 2009 faisait état du besoin d'accroître les achats groupés par les hôpitaux, car le niveau de ces achats était alors inférieur à 25 %.

Réaffectation des économies aux services de première ligne

Dans son budget de 2004, le gouvernement a mentionné qu'AchatsOntario était « un programme important ayant pour but de réduire les coûts globaux d'approvisionnement en services du secteur parapublic et d'affecter les économies ainsi réalisées aux services de première ligne ». Cependant, nous avons constaté qu'AchatsOntario n'avait aucun moyen de vérifier si les économies étaient réaffectées aux services de première ligne. Ni les mesures de rendement du plan du Ministère fondé sur les résultats ni les lignes directrices en matière de chaîne d'approvisionnement qu'élabore AchatsOntario n'exigent le suivi de la réaffectation des économies aux services de première ligne.

RECOMMANDATION 7

Afin de mesurer et de communiquer de façon appropriée les résultats en matière de rendement, AchatsOntario doit :

- utiliser les renseignements sur les achats réels recueillis auprès des organismes de services communs (OSC) pour déterminer si le pourcentage cible concernant l'achat de certaines fournitures par l'entremise des OSC a été atteint;
- élaborer des mesures de rendement et recueillir l'information requise pour évaluer la réaffectation aux services de première ligne des économies réalisées par les OSC et les projets financés, ainsi que pour faire rapport à ce sujet.

AchatsOntario utilisera les renseignements sur les achats réels pour déterminer si l'objectif concernant la participation des OSC a été atteint, et il examinera les questions de l'élaboration des mesures de rendement recommandées et de la collecte de l'information sur la réaffectation des économies.

Ministère des Services sociaux et communautaires

Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées

Contexte

Le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) administre deux lois en vertu desquelles il procure une aide sociale à quelque 450 000 personnes ainsi qu'aux membres admissibles de leur famille, ce qui représente en tout plus de 700 000 personnes. En vertu des dispositions de la *Loi sur le programme Ontario au travail*, le Ministère fournit un soutien de l'emploi et un soutien temporaire du revenu à quelque 200 000 personnes. Le but de ce soutien est d'aider les bénéficiaires à trouver et conserver un emploi rémunéré. En vertu de la *Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* (la Loi), programme faisant l'objet de la présente vérification, le Ministère fournit un soutien du revenu et de l'emploi à environ 250 000 personnes handicapées admissibles au sens de la Loi.

Les handicaps admissibles dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) comprennent les handicaps intellectuels tels que les psychoses (par exemple, la schizophrénie), les névroses (par exemple, la dépression) et les retards sur le plan du développement. Les handicaps physiques comprennent les maladies du système musculo-squelettique (par exemple l'ostéoarthrose), les maladies du système nerveux (par exemple, la maladie de Parkinson) et les maladies du système circulatoire (par exemple, une cardiopathie congénitale). Bien que le soutien du revenu prévu dans le programme Ontario au travail se veuille une mesure temporaire, la plupart des bénéficiaires du POSPH ont un handicap chronique et reçoivent de l'aide pendant de nombreuses années. Dans certains cas, ils reçoivent un soutien du revenu jusqu'à la fin de leurs jours.

Pour être admissibles au soutien du revenu du POSPH :

- les requérants doivent d'abord démontrer qu'ils ont besoin d'aide en fournissant une preuve que leurs actifs liquides et leurs revenus ne dépassent pas les montants établis;
- presque tous les requérants doivent se soumettre à une évaluation destinée à déterminer si leur invalidité satisfait au critère d'admissibilité établi par la Loi – cette évaluation n'est pas exigée pour les personnes qui reçoivent des prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada, les personnes âgées de 65 ans ou plus qui ne sont pas admissibles aux prestations de la Sécurité de la vieillesse et les personnes qui résident dans des établissements prescrits tels qu'un hôpital psychiatrique.

Le soutien du revenu accordé par le POSPH vise à apporter une aide pour couvrir les frais de subsistance relatifs à la nourriture, au logement,

Figure 1 : Prestations mensuelles typiques du POSPH (non imposables)

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

	Personne seule		Personne seule avec un enfant[1]		Couple avec un enfant et comptant un conjoint handicapé[1]	
Allocation pour les besoins essentiels ($)	566	516	709[2]	772	838[2]	875
Allocation maximale pour le logement ($)	454	414	714	652	775	707
Prestation maximale du POSPH ($)		**930**		**1 424**		**1 582**
Prestation comparable d'Ontario au travail ($)	572	520	920	957	1 036	1 030

1. Enfant âgé de 12 ans ou moins.
2. La réduction est imputable à l'instauration de la Prestation ontarienne pour enfants, qui procure un montant maximal de 50 $ par mois par enfant.

à l'habillement et aux besoins personnels. Les bénéficiaires du POSPH peuvent également obtenir de l'aide dans le cadre de programmes de soutien à l'emploi, mais ils ne sont pas tenus de participer à un tel programme. Par conséquent, relativement peu d'entre eux y participent.

Les bénéficiaires du POSPH reçoivent un soutien du revenu un peu plus élevé que ceux du programme Ontario au travail. La Figure 1 présente une comparaison des prestations types, toutes non imposables, entre le moment de notre dernière vérification en 2004 et l'exercice 2008-2009.

Les bénéficiaires du POSPH peuvent être admissibles à une aide supplémentaire, d'après les besoins établis, pour un certain nombre d'éléments additionnels tels que les suivants :

- les besoins essentiels sur le plan de la santé, notamment un moyen de transport pour se rendre aux rendez-vous chez le médecin, des fournitures médicales, un régime alimentaire spécial ainsi que des soins de la vue et des soins dentaires de base;
- des prestations pour l'établissement et le maintien d'un nouveau domicile dans la collectivité afin d'aider à couvrir les coûts associés à l'installation permanente dans un nouveau logement.

L'exécution du POSPH est assurée par les 44 bureaux locaux du Ministère sous la supervision de neuf bureaux régionaux. La province et les municipalités assument à hauteur de 80 % et 20 % respectivement le coût du soutien du revenu accordé par le POSPH, mais la quote-part des municipalités sera réduite à 10 % pour l'année civile 2010 et éliminée à compter de 2011. En 2009, la province a commencé à assumer la totalité des coûts d'administration du programme.

Comme on peut le voir dans la Figure 2, le montant annuel total des prestations versées par le POSPH a grimpé à plus de 3 milliards de dollars depuis notre dernière vérification en 2004; il s'agit d'une hausse de 42 %, imputable en grande partie à la croissance du volume de cas.

Depuis 2002, le réseau informatique du Ministère, connu sous le nom de Système de gestion du modèle de prestation des services (SGMPS), sert à administrer le programme Ontario au travail et le POSPH. Développé par une entreprise du secteur privé au coût d'environ 377 millions de dollars, le SGMPS a fait l'objet de vérifications distinctes dont font état nos rapports annuels de 1998, 2000 et 2002.

Objectifs et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si les politiques et les procédures établies par le Ministère permettaient de garantir que :

Figure 2 : Dépenses annuelles au titre du soutien du revenu du POSPH et volumes de cas connexes

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

Exercice	Dépenses		Volume de cas		Dépenses moyennes par cas	
	En millions de $	Augmentation en %	Volume	Augmentation en %	En $	Augmentation en %
2008-2009	3,025	7,4	253 359	5,3	11 940	2,1
2007-2008	2,816	8,0	240 657	5,1	11 700	2,7
2006-2007	2,607	7,2	228 885	6,1	11 389	1,0
2005-2006	2,433	5,8	215 628	3,6	11 281	2,1
2004-2005	2,299	7,9	208 070	2,9	11 049	4,9
2003-2004	2,131	–	202 241	–	10 535	–

- seules les personnes admissibles recevaient un soutien du revenu et cette aide était toujours du juste montant et versée en temps opportun;
- la prestation du programme se faisait dans le respect des principes d'économie et d'efficience.

Notre vérification comprenait l'examen et l'analyse des politiques, des procédures et des dossiers pertinents du Ministère, de même que des entrevues avec le personnel concerné du bureau principal du Ministère, de trois bureaux régionaux (Toronto, Centre-Est et Est) et des cinq bureaux locaux qui ont reçu notre visite. Nous avons également tenu des discussions et obtenu de l'information auprès de divers organismes qui participent à l'administration du POSPH ou s'y intéressent, notamment deux groupes de défense des intérêts des clients du POSPH, ainsi qu'Aide juridique Ontario (qui représente souvent des requérants dans le cadre de leurs demandes de prestations ou de leurs appels devant le Tribunal de l'aide sociale) et le Tribunal de l'aide sociale (lequel entend les appels relatifs aux demandes de prestations rejetées par le Ministère et rend des décisions à cet égard).

Notre travail portait principalement sur les politiques et les procédures relatives à l'administration du POSPH au cours de l'exercice 2008-2009. Nous nous sommes concentrés sur les éléments constituant les plus importants postes de dépenses du programme, à savoir les allocations au titre des besoins essentiels et du logement, lesquelles correspondaient à 97 % (2,93 milliards de dollars) des dépenses totales du programme.

Nous avons examiné le rapport publié en 2006 par l'ombudsman de l'Ontario sur l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées (UDAPH) du Ministère; ce rapport contenait plusieurs recommandations, notamment l'accélération du processus décisionnel et l'élimination de la limite de quatre mois des prestations rétroactives. Dans la planification de notre travail de vérification, nous avons tenu compte des mesures prises par le Ministère à la suite de ces recommandations.

Nous avons également examiné plusieurs rapports de vérification récents qui émanaient des Services de vérification interne du Ministère. Toutefois, ces rapports portaient en général sur des questions précises et non sur le versement des allocations au titre des besoins essentiels et du logement, soit l'objet principal de notre vérification. Par conséquent, nous n'avons pas pu nous en remettre à ces vérifications pour réduire la portée de notre travail.

Résumé

À la suite de la vérification que nous avons effectuée en 2004 et du rapport publié par l'ombudsman en 2006, le Ministère a pris des mesures afin d'améliorer l'administration du POSPH. Par exemple, l'embauchage d'un plus grand nombre d'évaluateurs médicaux a permis au Ministère de

Figure 1 : Prestations mensuelles typiques du POSPH (non imposables)

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

	Personne seule		Personne seule avec un enfant[1]		Couple avec un enfant et comptant un conjoint handicapé[1]	
	2008-2009	2003-2004	2008-2009	2003-2004	2008-2009	2003-2004
Allocation pour les besoins essentiels ($)	566	516	709[2]	772	838[2]	875
Allocation maximale pour le logement ($)	454	414	714	652	775	707
Prestation maximale du POSPH ($)	**1 020**	**930**	**1 423**	**1 424**	**1 613**	**1 582**
Prestation comparable d'Ontario au travail ($)	572	520	920	957	1 036	1 030

1. Enfant âgé de 12 ans ou moins.
2. La réduction est imputable à l'instauration de la Prestation ontarienne pour enfants, qui procure un montant maximal de 50 $ par mois par enfant.

à l'habillement et aux besoins personnels. Les bénéficiaires du POSPH peuvent également obtenir de l'aide dans le cadre de programmes de soutien à l'emploi, mais ils ne sont pas tenus de participer à un tel programme. Par conséquent, relativement peu d'entre eux y participent.

Les bénéficiaires du POSPH reçoivent un soutien du revenu un peu plus élevé que ceux du programme Ontario au travail. La Figure 1 présente une comparaison des prestations types, toutes non imposables, entre le moment de notre dernière vérification en 2004 et l'exercice 2008-2009.

Les bénéficiaires du POSPH peuvent être admissibles à une aide supplémentaire, d'après les besoins établis, pour un certain nombre d'éléments additionnels tels que les suivants :

- les besoins essentiels sur le plan de la santé, notamment un moyen de transport pour se rendre aux rendez-vous chez le médecin, des fournitures médicales, un régime alimentaire spécial ainsi que des soins de la vue et des soins dentaires de base;
- des prestations pour l'établissement et le maintien d'un nouveau domicile dans la collectivité afin d'aider à couvrir les coûts associés à l'installation permanente dans un nouveau logement.

L'exécution du POSPH est assurée par les 44 bureaux locaux du Ministère sous la supervision de neuf bureaux régionaux. La province et les municipalités assument à hauteur de 80 % et 20 % respectivement le coût du soutien du revenu accordé par le POSPH, mais la quote-part des municipalités sera réduite à 10 % pour l'année civile 2010 et éliminée à compter de 2011. En 2009, la province a commencé à assumer la totalité des coûts d'administration du programme.

Comme on peut le voir dans la Figure 2, le montant annuel total des prestations versées par le POSPH a grimpé à plus de 3 milliards de dollars depuis notre dernière vérification en 2004; il s'agit d'une hausse de 42 %, imputable en grande partie à la croissance du volume de cas.

Depuis 2002, le réseau informatique du Ministère, connu sous le nom de Système de gestion du modèle de prestation des services (SGMPS), sert à administrer le programme Ontario au travail et le POSPH. Développé par une entreprise du secteur privé au coût d'environ 377 millions de dollars, le SGMPS a fait l'objet de vérifications distinctes dont font état nos rapports annuels de 1998, 2000 et 2002.

Objectifs et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si les politiques et les procédures établies par le Ministère permettaient de garantir que :

Figure 2 : Dépenses annuelles au titre du soutien du revenu du POSPH et volumes de cas connexes

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

	Dépenses		Volume de cas		Dépenses moyennes par cas	
Exercice	En milliards de $	Augmentation en pourcentage	Volume de cas	Augmentation en pourcentage	$	Augmentation en pourcentage
2008-2009	3,025	7,4	253 359	5,3	11 940	2,1
2007-2008	2,816	8,0	240 657	5,1	11 700	2,7
2006-2007	2,607	7,2	228 885	6,1	11 389	1,0
2005-2006	2,433	5,8	215 628	3,6	11 281	2,1
2004-2005	2,299	7,9	208 070	2,9	11 049	4,9
2003-2004	2,131	–	202 241	–	10 535	–

- seules les personnes admissibles recevaient un soutien du revenu et cette aide était toujours du juste montant et versée en temps opportun;
- la prestation du programme se faisait dans le respect des principes d'économie et d'efficience.

Notre vérification comprenait l'examen et l'analyse des politiques, des procédures et des dossiers pertinents du Ministère, de même que des entrevues avec le personnel concerné du bureau principal du Ministère, de trois bureaux régionaux (Toronto, Centre-Est et Est) et des cinq bureaux locaux qui ont reçu notre visite. Nous avons également tenu des discussions et obtenu de l'information auprès de divers organismes qui participent à l'administration du POSPH ou s'y intéressent, notamment deux groupes de défense des intérêts des clients du POSPH, ainsi qu'Aide juridique Ontario (qui représente souvent des requérants dans le cadre de leurs demandes de prestations ou de leurs appels devant le Tribunal de l'aide sociale) et le Tribunal de l'aide sociale (lequel entend les appels relatifs aux demandes de prestations rejetées par le Ministère et rend des décisions à cet égard).

Notre travail portait principalement sur les politiques et les procédures relatives à l'administration du POSPH au cours de l'exercice 2008-2009. Nous nous sommes concentrés sur les éléments constituant les plus importants postes de dépenses du programme, à savoir les allocations au titre des besoins essentiels et du logement, lesquelles correspondaient à 97 % (2,93 milliards de dollars) des dépenses totales du programme.

Nous avons examiné le rapport publié en 2006 par l'ombudsman de l'Ontario sur l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées (UDAPH) du Ministère; ce rapport contenait plusieurs recommandations, notamment l'accélération du processus décisionnel et l'élimination de la limite de quatre mois des prestations rétroactives. Dans la planification de notre travail de vérification, nous avons tenu compte des mesures prises par le Ministère à la suite de ces recommandations.

Nous avons également examiné plusieurs rapports de vérification récents qui émanaient des Services de vérification interne du Ministère. Toutefois, ces rapports portaient en général sur des questions précises et non sur le versement des allocations au titre des besoins essentiels et du logement, soit l'objet principal de notre vérification. Par conséquent, nous n'avons pas pu nous en remettre à ces vérifications pour réduire la portée de notre travail.

Résumé

À la suite de la vérification que nous avons effectuée en 2004 et du rapport publié par l'ombudsman en 2006, le Ministère a pris des mesures afin d'améliorer l'administration du POSPH. Par exemple, l'embauchage d'un plus grand nombre d'évaluateurs médicaux a permis au Ministère de

réduire à environ 60 jours ouvrables le délai moyen pour rendre une décision relative à l'admissibilité de l'invalidité sur le plan médical, ce qui représente une amélioration importante depuis notre dernière vérification. La documentation des dossiers d'évaluation de l'invalidité est un autre point qui a été grandement amélioré depuis notre vérification de 2004.

Il reste néanmoins d'importants problèmes à régler du point de vue de la détermination de l'admissibilité financière des requérants et du juste montant d'aide à verser. Le Ministère a instauré un processus en deux étapes pour faire en sorte que seuls les requérants admissibles obtiennent un soutien du revenu. La première étape est problématique, car elle repose uniquement sur la communication volontaire de l'information financière de la personne concernée. Afin d'atténuer les risques associés à la communication volontaire, la deuxième étape exige que certains renseignements fournis par le requérant fassent l'objet d'une vérification auprès de tiers. Dans la pratique, toutefois, on faisait souvent fi de cette exigence.

Par conséquent, le processus du Ministère ne permet pas de garantir que seules les personnes admissibles reçoivent un soutien financier pour personnes handicapées et que les prestations versées aux bénéficiaires sont du juste montant. Voici un aperçu des autres constatations et observations importantes :

- Bien que le Ministère ait réduit considérablement le délai moyen pour rendre une décision quant à la détermination de l'invalidité sur le plan médical, 60 % des bénéficiaires dont nous avons examiné le dossier continuaient de recevoir leurs prestations en retard. En moyenne, il s'écoulait 58 jours entre la reconnaissance de leur admissibilité médicale à des prestations et le début de leur versement, ce qui représente un délai près de trois fois plus long que la limite de 21 jours établie à ce titre par le Ministère. Ces retards sur le plan de la réception des prestations approuvées annulent en bonne partie les progrès indéniables réalisés depuis notre dernière vérification pour accélérer l'évaluation initiale de l'admissibilité médicale.
- Il n'y a pas de procédures de surveillance pour contrôler et évaluer l'équité et l'uniformité des décisions prises par les évaluateurs individuels de l'UDAPH. Il s'ensuit que les taux de détermination de l'admissibilité variaient en général de 11 % à 49 % parmi les évaluateurs.
- Un grand nombre de décisions initiales étaient annulées quand les requérants dont la demande de prestations avait été rejetée par le Ministère faisaient appel devant le Tribunal de l'aide sociale. En fait, au cours de l'exercice 2008-2009, le Tribunal a annulé les décisions du Ministère dans 55 % des cas ayant fait l'objet d'un appel. Un consultant indépendant embauché par le Ministère en 2008 a constaté que plusieurs membres du Tribunal avaient accueilli tous les appels tandis qu'un seul avait maintenu toutes les décisions du Ministère.
- Depuis 2002, le Ministère n'avait effectué aucune des réévaluations médicales périodiques – ces réévaluations sont exigées par la Loi – visant à garantir que les bénéficiaires continuaient d'être admissibles à un soutien financier. Au 31 mars 2009, il était reconnu que 37 000 personnes devaient faire l'objet d'une réévaluation pour avoir l'assurance qu'elles continuaient d'avoir droit de toucher un soutien du revenu. Sur ce nombre, 11 000 réévaluations étaient en retard, de plusieurs années dans beaucoup de cas.
- Le Ministère s'en remet à une seule et même personne pour effectuer tout le travail d'évaluation et de réévaluation d'un dossier donné, mais ne supervise ni n'examine le travail de celle-ci pour avoir l'assurance que les décisions prises respectent les exigences ministérielles et législatives.
- Le total des paiements excédentaires concernant les comptes actifs et inactifs avait grimpé à 663 millions de dollars au 31 mars 2009, par rapport à environ 483 millions de dollars

au moment de notre dernière vérification en 2004. Il s'agit d'une augmentation substantielle. Dans beaucoup de cas, les paiements excédentaires étaient imputables au fait que les bénéficiaires semblaient avoir fait de fausses déclarations au sujet de leur situation. Dans bien des cas, le Ministère aurait pu éviter ces paiements excédentaires s'il avait donné suite aux indications reçues du public ou s'il avait procédé à une réévaluation plus efficace de l'admissibilité et des montants versés aux personnes que ses propres systèmes signalaient comme bénéficiaires à risque élevé. Par exemple, pendant plusieurs années, le Ministère a ignoré cinq plaintes reçues à propos d'une famille bénéficiaire pour laquelle il a été établi par la suite qu'elle avait reçu des paiements excédentaires d'un montant supérieur à 100 000 $. L'une des indications reçues du public faisait état que des membres de la famille conduisaient régulièrement des véhicules neufs, notamment un VUS importé.

- Le système informatique SGMPS du Ministère ne disposait toujours pas de certains contrôles internes clés et les bureaux régionaux et locaux ne recevaient pas, sous une forme facilement compréhensible, l'information dont ils avaient besoin pour assurer une supervision efficace des dépenses du programme.

Le ministère des Services sociaux et communautaires apprécie les constatations et recommandations du vérificateur général en ce qui a trait à la prestation et à la surveillance du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Il s'agit d'un service crucial que le personnel du Ministère fournit directement à certains citoyens comptant parmi les plus vulnérables de l'Ontario. Compte tenu de la croissance constante du volume de cas, le Ministère a pris de nombreuses mesures au fil des années pour améliorer le service à la clientèle et les processus administratifs. Malgré les gains réalisés depuis quelques années, le Ministère est conscient de la nécessité d'améliorer continuellement la qualité des services. À cet égard, plusieurs initiatives axées sur l'amélioration des processus techniques et administratifs, du service à la clientèle et de la responsabilisation ont été mises en œuvre au cours de l'exercice 2009-2010.

Constatations détaillées de la vérification

APERÇU DE LA PRESTATION DU PROGRAMME

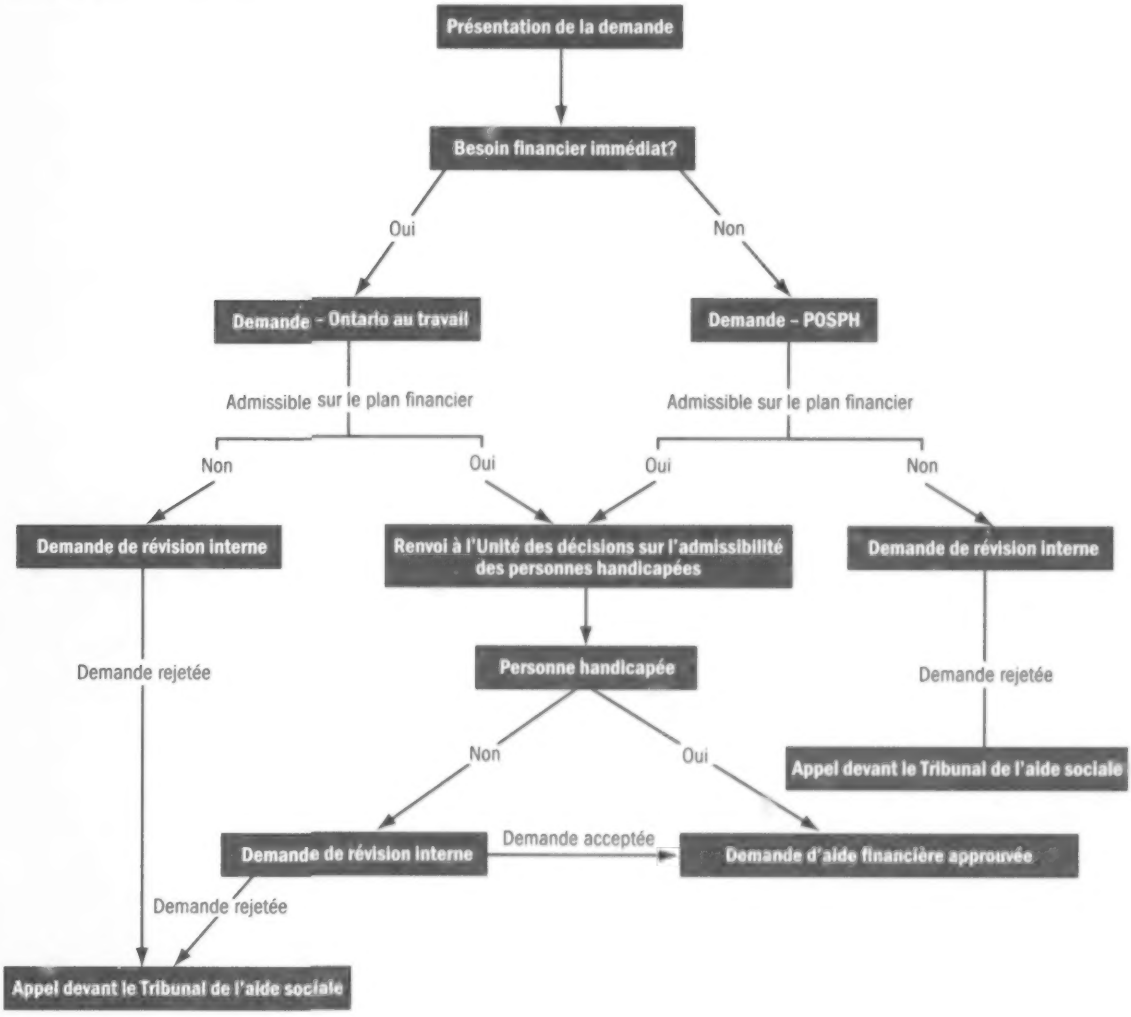
Dans la Figure 3, qui représente un schéma du processus de demande du POSPH, on constate que les personnes handicapées qui ont besoin d'un soutien du revenu sont aiguillées normalement vers l'un des 44 bureaux locaux du Ministère pour présenter une demande de prestations du POSPH. Si l'on estime que la personne a besoin d'une aide financière immédiate, il est possible de l'aiguiller vers le gestionnaire local des services municipaux regroupés pour qu'elle présente une demande d'aide du programme Ontario au travail, laquelle est accordée en général plus rapidement que les prestations du POSPH. La personne peut ensuite présenter une demande de transfert au POSPH, qui est un programme à plus long terme. Dans le cas où le besoin n'est pas immédiat, un travailleur social du bureau local du Ministère détermine l'admissibilité financière de la personne à des prestations au moyen d'une évaluation des revenus et des avoirs. Pour qu'une personne soit admissible sur le plan financier, son avoir total ne doit pas être supérieur aux montants suivants :

- 5 000 $ pour une personne seule;
- 7 500 $ si le groupe de prestataires compte un conjoint.

(Ces montants peuvent augmenter de 500 $ par personne à charge admissible.)

Figure 3 : Processus de demande de prestations du POSPH

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires



Les espèces, les comptes bancaires, les REER et les autres actifs qui peuvent être rapidement transformés en espèces sont pris en compte dans le calcul de l'avoir total d'une personne. Certains avoirs, tels qu'une résidence principale, un premier véhicule automobile, des REER immobilisés et des fonds en fiducie d'un montant inférieur à 100 000 $, sont exclus du calcul effectué pour déterminer si les avoirs d'une personne respectent les plafonds prescrits.

Le travailleur social prend en compte les sources de revenus suivantes dans le calcul des revenus d'une personne : un emploi, le Régime de pensions du Canada, la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail et l'assurance-emploi. En général, pour qu'un requérant soit admissible à une prestation même partielle du POSPH, il faut que la moitié de son revenu total tiré d'autres sources soit inférieure au montant de prestations du POSPH auquel il pourrait avoir droit.

À la suite de l'établissement de l'admissibilité financière du requérant, on lui fournit une trousse de détermination de l'invalidité contenant trois formules à remplir, à savoir un rapport sur son

état de santé et ses activités de la vie quotidienne, une formule de consentement à la communication de ses renseignements médicaux au POSPH et un rapport personnel facultatif. Le premier document, qu'il faut faire remplir par un médecin ou un autre professionnel de la santé prescrit, fournit de l'information sur les principaux troubles médicaux du requérant et leurs répercussions sur ses activités quotidiennes. La formule de consentement doit être remplie et signée par tous les requérants. La troisième formule est facultative, mais elle permet au requérant de décrire en ses propres mots les répercussions de son invalidité sur sa vie quotidienne.

Les documents dûment remplis sont transmis aux fins d'examen à l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées du Ministère. Un évaluateur, en général un professionnel du domaine de la santé, examine les formules et détermine si la personne satisfait au critère d'admissibilité de l'invalidité (au sens de la Loi) et a droit, par conséquent, à une aide financière. Si l'admissibilité du requérant est reconnue, l'UDAPH informe le bureau local du Ministère qui lui avait transmis le dossier qu'il peut commencer à verser des prestations à la personne concernée. L'objectif que s'est fixé le Ministère est d'émettre le premier paiement dans les 21 jours civils suivant la détermination de l'invalidité. Le versement des prestations est désormais rétroactif et commence à la date de réception par l'UDAPH des formules dûment remplies de la trousse de détermination de l'invalidité.

Si l'évaluateur établit que le requérant ne satisfait pas au critère d'admissibilité de l'invalidité, ce dernier peut demander que sa demande fasse l'objet d'une révision interne. Une équipe composée de trois autres évaluateurs réexamine la demande et doit communiquer les motifs de sa décision par écrit au requérant dans les dix jours civils suivant la réception de la demande de révision.

Le requérant dont la demande est également rejetée par l'équipe de révision interne peut faire appel devant le Tribunal de l'aide sociale dans les 30 jours civils suivant la décision rendue à la suite de la révision interne.

ÉVALUATION INITIALE DE L'ADMISSIBILITÉ SUR LE PLAN FINANCIER

Les personnes qui présentent une demande de prestations du POSPH doivent fournir au bureau local du Ministère tous les renseignements nécessaires pour établir leur admissibilité à un soutien du revenu et calculer le juste montant d'aide auquel elles ont droit. Pour ce faire, elles doivent fournir des copies de certains documents, dont la plupart feront l'objet d'une vérification visuelle par le travailleur social responsable de la prise en charge et visent à établir l'identité et la situation juridique de la personne. Ces documents comprennent la carte d'assurance sociale, la carte Santé de l'Ontario, l'extrait de naissance et des documents confirmant le statut de la personne au Canada. Il est possible que d'autres documents soient également exigés, comme des documents confirmant la fréquentation scolaire, par exemple, pour les personnes à charge âgées de plus de 16 ans. Pour ce qui est de la divulgation du revenu et des avoirs, les seules exigences sont une déclaration du requérant et une copie d'un relevé bancaire mensuel récent.

D'après notre examen d'un échantillon de dossiers de bénéficiaires du POSPH, il y avait certes quelques cas où le personnel n'avait pas examiné les documents critiques pour établir l'identité et la situation juridique du requérant, mais cet examen était fait comme il se doit dans la plupart des cas.

Cependant, la vérification du revenu et des avoirs d'une personne à partir d'une déclaration personnelle et d'un seul relevé bancaire mensuel est en soi insuffisante. Par exemple, rien ne garantit que la personne a fourni un relevé bancaire pour tous ses comptes; de plus, elle pourrait avoir retiré presque tous ses fonds du compte avant que la banque émette le relevé mensuel.

Par conséquent, pour faciliter la vérification du revenu et des avoirs déclarés par les requérants, le Ministère a conclu plusieurs ententes d'échange de renseignements avec des tiers, notamment avec Ressources humaines et Développement des

compétences Canada relativement à l'information sur l'assurance-emploi, avec l'Agence du revenu du Canada pour l'information sur les déclarations de revenus, avec Equifax pour les enquêtes de crédit et avec le Bureau des obligations familiales pour vérifier si le requérant reçoit une pension alimentaire. La politique ministérielle exige de vérifier auprès de ces quatre organismes la complétude et l'exactitude de la déclaration du revenu et des avoirs d'un requérant.

Nous avons toutefois constaté que deux des trois bureaux régionaux qui ont reçu notre visite ne vérifiaient aucunement auprès des tiers l'information fournie par les requérants sur leurs revenus et leurs avoirs, tandis que le troisième bureau se pliait à cette exigence dans environ un cas sur cinq seulement. Nous sommes donc arrivés à la conclusion que l'admissibilité financière initiale des bénéficiaires du POSPH n'était pas vérifiée de façon adéquate.

Nous avons également remarqué qu'un seul et même spécialiste du soutien du revenu au Ministère prenait toutes les décisions quant à l'évaluation de l'admissibilité financière initiale d'un requérant et tenait tous les dossiers du requérant. Les superviseurs n'ont pas l'obligation de mener des examens de surveillance périodiques des décisions prises et des dossiers tenus et nous n'avons relevé aucun élément probant de l'exécution d'un tel examen. Cette absence de surveillance accroît le risque que des prestations soient versées à des bénéficiaires qui n'y ont pas droit.

RECOMMANDATION 1

Afin de garantir que l'admissibilité financière initiale d'une personne aux prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées fait l'objet d'une vérification adéquate, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- **respecter dans tous les cas ses propres exigences quant à la vérification des déclarations du revenu et des avoirs des requérants auprès des tiers avec lesquels le Ministère a conclu des ententes d'échange de renseignements;**
- **soumettre à des examens de surveillance au moins un échantillon des décisions prises et des dossiers tenus par les travailleurs sociaux responsables de la prise en charge pour avoir l'assurance que le personnel respecte les exigences ministérielles en matière de vérification de l'admissibilité financière.**

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est conscient de la nécessité de veiller à ce que seules les personnes admissibles à des prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) soient admises dans le programme. Afin d'améliorer le service à la clientèle et l'intégrité du programme, une nouvelle initiative, mise en œuvre au cours de l'exercice 2009-2010, simplifiera la structure de gestion de cas du POSPH au cours des deux prochaines années. La clarification des responsabilités de tous les employés qui participent à la prestation du POSPH, y compris les gestionnaires, fera partie intégrante de cette restructuration. Un soutien, sous la forme de séances de formation et de la modification des processus administratifs, sera apporté aux employés et aux gestionnaires pour les aider à assumer ces responsabilités.

DÉTERMINATION INITIALE DE L'INVALIDITÉ

Lors de notre vérification en 2004, nous nous étions dits préoccupés par les retards sur le plan de l'évaluation des demandes de prestations pour personne handicapée et nous avions recommandé que des mesures soient prises pour accélérer le processus. En 2006, l'ombudsman de l'Ontario a mené une enquête sur l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées du Ministère pour déterminer si des retards privaient les requérants des prestations auxquelles ils auraient eu droit autrement. L'ombudsman a publié un rapport en mai 2006 dans lequel il formulait plusieurs recommandations, dont celles-ci :

- Le gouvernement de l'Ontario doit modifier la Loi pour éliminer la limite de quatre mois des prestations rétroactives.
- Le Ministère doit revoir ses normes de service en matière d'évaluation et définir le temps de traitement optimal, compte tenu des visées du programme, et déterminer des stratégies de dotation appropriées pour traiter rapidement les demandes.
- Le Ministère doit fixer des objectifs de service pour le traitement des demandes en attente.

À la suite de la vérification que nous avons effectuée en 2004 et des recommandations formulées par l'ombudsman, le Ministère a éliminé la limite de quatre mois des prestations rétroactives. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les prestations rétroactives versées aux requérants admissibles couvrent maintenant la période qui s'échelonne entre le moment de la réception de la demande dûment remplie et le début du versement des prestations, même si cette période dépasse quatre mois.

Au cours de l'exercice se terminant le 31 mars 2009, l'UDAPH a reçu environ 34 000 nouvelles demandes de prestations, soit 17 % de plus que les 29 000 demandes reçues l'année de notre dernière vérification en 2004. Au cours de la même période, le nombre d'évaluateurs est passé de 30 à 43, soit une hausse de 40 % entre 2004 et 2009. Le Ministère a ainsi pu ramener à environ 60 jours ouvrables le délai moyen pour rendre une décision relative à l'invalidité sur le plan médical après la réception des formules dûment remplies de la trousse de détermination de l'invalidité. Ce délai respecte largement l'objectif interne actuel de 90 jours ouvrables que le Ministère s'est fixé pour l'évaluation de toutes les demandes. Le délai d'évaluation moyen représente une amélioration importante par rapport aux temps d'attente que nous avions constatés lors de notre dernière vérification en 2004 alors que de nombreux cas n'avaient pas fait l'objet de l'évaluation prévue dans un délai de quatre mois.

Pour faire en sorte que tous les requérants bénéficient d'un traitement équitable, les demandes sont évaluées dans l'ordre de leur réception. Le Ministère a instauré un processus de tri qui exige que toutes les nouvelles demandes fassent l'objet d'un examen initial dans les 10 jours ouvrables suivant leur réception. Pour environ 25 % de ces demandes, les requérants sont reconnus, à l'étape du tri, comme étant manifestement des personnes handicapées admissibles à des prestations. Le reste des demandes (75 %) nécessitent un examen plus approfondi et environ le tiers parmi celles-ci donnent lieu à la reconnaissance d'une déficience admissible. D'après notre examen d'un échantillon des dossiers d'évaluation, les motifs des décisions étaient en général bien documentés, ce qui était loin d'être le cas lors de notre vérification en 2004.

Nous avons toutefois relevé plusieurs points préoccupants dans le cadre de l'examen du processus d'évaluation appliqué par l'UDAPH et de l'information récapitulative qui nous a été communiquée :

- La responsabilité de la détermination de l'invalidité relève d'une seule et même personne. Dans sa réponse à notre rapport de suivi de 2006, le Ministère s'était engagé à ce que le médecin-conseil en chef procède chaque année à l'examen de 50 dossiers choisis au hasard de chacun des évaluateurs de l'unité pour avoir l'assurance que les évaluateurs effectuaient des évaluations en bonne et due forme de l'admissibilité sur le plan médical. À la fin de la présente vérification, il n'y avait toujours pas de tels examens. Par conséquent, il n'y a pas encore de processus de surveillance ou d'examen par un supérieur pour évaluer le motif et la qualité des décisions prises par les évaluateurs.
- Le Ministère ne surveille pas le pourcentage de requérants approuvés par chaque évaluateur – à l'étape du tri ou par la suite – et nous avons constaté que les pourcentages variaient considérablement. Par exemple :
  - À l'étape du tri, le pourcentage de requérants reconnus comme des personnes handicapées admissibles se situait en général entre 13 % et 45 % suivant l'évaluateur.

- Le pourcentage de requérants reconnus comme des personnes handicapées admissibles après l'étape du tri se situait en général entre 11 % et 49 % suivant l'évaluateur.

Le Ministère n'a pas été en mesure d'expliquer ces écarts importants. Le risque associé à des écarts de cette importance est que des personnes ayant des troubles médicaux identiques obtiennent une décision différente suivant l'évaluateur qui a examiné le dossier.

Environ les deux tiers des requérants qui ne sont pas reconnus comme des personnes handicapées admissibles à la suite de l'évaluation demandent une révision interne de leur dossier. À la suite de ces révisions, qui sont effectuées par une équipe de trois évaluateurs, environ 15 % des décisions initiales sont annulées, ce qui nous semble un pourcentage raisonnable. (Toutefois, 55 % des décisions qui font l'objet d'un appel sont aussi annulées par le Tribunal de l'aide sociale. Se reporter à la rubrique Appels interjetés devant le Tribunal de l'aide sociale plus loin dans le présent rapport.)

RECOMMANDATION 2

Afin de garantir que toutes les demandes de prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées font l'objet d'une évaluation équitable et uniforme, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- **examiner périodiquement un échantillon choisi au hasard des dossiers de chaque évaluateur pour déterminer si les décisions sont en général fondées et équitables;**
- **surveiller le pourcentage de requérants reconnus comme des personnes handicapées admissibles par chaque évaluateur et, en cas d'écarts importants, faire enquête sur les raisons de ces écarts et prendre les mesures correctives qui s'imposent.**

Le Ministère a instauré plusieurs mesures d'assurance de la qualité pour garantir l'intégrité du processus décisionnel (par exemple, des examens en équipe). D'autres améliorations seront apportées aux processus actuels d'assurance de la qualité pour veiller à ce que les personnes qui présentent une demande de prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées fassent l'objet d'une évaluation uniforme. Le médecin-conseil en chef procède désormais à des examens réguliers des dossiers.

APPELS INTERJETÉS DEVANT LE TRIBUNAL DE L'AIDE SOCIALE

Les requérants qui ne sont toujours pas satisfaits de la décision rendue à la suite d'une révision interne peuvent interjeter appel devant le Tribunal de l'aide sociale, lequel est un organisme autonome qui n'a aucun lien de dépendance avec le Ministère. Le Tribunal entend deux types d'appels concernant le POSPH : les décisions portant sur la détermination de l'invalidité aux fins de l'admissibilité d'un requérant à des prestations et les décisions relatives au soutien du revenu qui ont trait en général à des désaccords à propos des montants à verser ou du recouvrement de paiements excédentaires.

Dans beaucoup de cas, un avocat d'Aide juridique Ontario représente les requérants devant le Tribunal. En fait, selon les estimations d'Aide juridique Ontario pour son exercice se terminant le 31 mars 2009, ses cliniques ont représenté environ 7 500 cas relatifs au POSPH qui coûteront environ 15 millions de dollars, soit près du quart de son budget annuel.

Les résultats des délibérations du Tribunal pour l'exercice se terminant le 31 mars 2009 sont indiqués à la Figure 4.

Le délai moyen entre la demande d'appel et le moment où une décision est rendue par un membre du Tribunal est d'environ un an. Au cours de l'exercice se terminant le 31 mars 2009, les membres du Tribunal ont annulé environ 55 % des décisions du Ministère; ce résultat est inférieur d'environ 10 % au taux moyen correspondant des deux exercices précédents et inférieur de 20 % au taux constaté lors de notre vérification de 2004. Toutefois, compte tenu

Figure 4 : Décisions rendues par le Tribunal de l'aide sociale, 2008-2009

Source des données : Tribunal de l'aide sociale

	Décisions annulées		Décisions maintenues		Décisions modifiées		Nombre total d'appels
Type d'appel							
Soutien du revenu	206	21	567	57	217	22	990
Détermination de l'invalidité	4 182	59	2 517	36	341	5	7 040

de l'augmentation importante du nombre d'appels, qui est passé d'environ 2 700 en 2003 à approximativement 8 000 en 2009, le nombre total d'appels qui a donné lieu à l'annulation d'une décision a plus que doublé pour atteindre près de 4 400.

Le Ministère a retenu les services d'un consultant pour qu'il fasse enquête sur les raisons des taux relativement élevés d'annulation par le Tribunal des décisions rendues par l'UDAPH. Le consultant a indiqué plusieurs facteurs susceptibles de contribuer au taux d'annulation relativement élevé, dont les trois plus importants étaient les suivants :

- L'appelant a témoigné en personne à l'audience du Tribunal, mais non durant le processus de l'UDAPH, lequel se résume à un examen d'un dossier sur papier.
- Alors que les appelants sont souvent représentés par un avocat devant le Tribunal, les six agents de présentation de cas du Ministère n'ont témoigné que dans environ le quart des cas pour expliquer les arguments de droit du Ministère et ses motifs pour rejeter la demande initiale.
- Le Ministère et le Tribunal appliquent des critères et des processus différents pour prendre des décisions. Par exemple, l'UDAPH rejette souvent les demandes de prestations s'il y a des preuves contradictoires, tandis que le Tribunal semble être favorable à l'appelant dans les cas où la preuve est incohérente ou dans les cas où il y a de l'ambiguïté.

Par ailleurs, le consultant a remarqué que le Tribunal et l'UDAPH semblent interpréter de façon différente la jurisprudence comme l'affaire *Gray c. Directeur du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* (Cour d'appel de l'Ontario, 2002), qui élargissait et interprétait plus librement la définition légale d'une personne handicapée.

Sans égard aux points susmentionnés, le consultant a également remarqué que plusieurs membres du Tribunal affichaient un taux d'annulation de 100 % tandis que l'un d'entre eux maintenait toutes les décisions rendues par l'UDAPH.

RECOMMANDATION 3

Afin de réduire le besoin d'interjeter appel et les coûts connexes ainsi que le taux relativement élevé d'annulation par le Tribunal de l'aide sociale des décisions relatives à l'admissibilité au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, le ministère des Services sociaux et communautaires doit discuter et collaborer avec le Tribunal pour réduire les écarts sur le plan de la méthode et des critères d'évaluation des personnes handicapées. De plus, pour faire en sorte que les motifs de son refus de donner suite à une demande de prestations soient communiqués de façon non équivoque au Tribunal, le Ministère doit veiller à se faire représenter par un agent de présentation de cas à chaque audience.

Le Ministère analyse présentement les facteurs susceptibles de contribuer au taux d'annulation par le Tribunal de l'aide sociale des décisions rendues par l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées. À la suite de cet examen, le Ministère définira les stratégies juridiques, stratégiques ou administratives qu'il pourrait utiliser pour y remédier.

Figure 4 : Décisions rendues par le Tribunal de l'aide sociale, 2008-2009

Source des données : Tribunal de l'aide sociale

	Décisions annulées		Décisions maintenues		Décisions modifiées		Nombre total d'appels
Type d'appel	Nombre	% du total	Nombre	% du total	Nombre	% du total	
Soutien du revenu	206	21	567	57	217	22	**990**
Détermination de l'invalidité	4 182	59	2 517	36	341	5	**7 040**

de l'augmentation importante du nombre d'appels, qui est passé d'environ 2 700 en 2003 à approximativement 8 000 en 2009, le nombre total d'appels qui a donné lieu à l'annulation d'une décision a plus que doublé pour atteindre près de 4 400.

Le Ministère a retenu les services d'un consultant pour qu'il fasse enquête sur les raisons des taux relativement élevés d'annulation par le Tribunal des décisions rendues par l'UDAPH. Le consultant a indiqué plusieurs facteurs susceptibles de contribuer au taux d'annulation relativement élevé, dont les trois plus importants étaient les suivants :

- L'appelant a témoigné en personne à l'audience du Tribunal, mais non durant le processus de l'UDAPH, lequel se résume à un examen d'un dossier sur papier.
- Alors que les appelants sont souvent représentés par un avocat devant le Tribunal, les six agents de présentation de cas du Ministère n'ont témoigné que dans environ le quart des cas pour expliquer les arguments de droit du Ministère et ses motifs pour rejeter la demande initiale.
- Le Ministère et le Tribunal appliquent des critères et des processus différents pour prendre des décisions. Par exemple, l'UDAPH rejette souvent les demandes de prestations s'il y a des preuves contradictoires, tandis que le Tribunal semble être favorable à l'appelant dans les cas où la preuve est incohérente ou dans les cas où il y a de l'ambiguïté.

Par ailleurs, le consultant a remarqué que le Tribunal et l'UDAPH semblent interpréter de façon différente la jurisprudence comme l'affaire *Gray c. Directeur du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* (Cour d'appel de l'Ontario, 2002), qui élargissait et interprétait plus librement la définition légale d'une personne handicapée.

Sans égard aux points susmentionnés, le consultant a également remarqué que plusieurs membres du Tribunal affichaient un taux d'annulation de 100 % tandis que l'un d'entre eux maintenait toutes les décisions rendues par l'UDAPH.

RECOMMANDATION 3

Afin de réduire le besoin d'interjeter appel et les coûts connexes ainsi que le taux relativement élevé d'annulation par le Tribunal de l'aide sociale des décisions relatives à l'admissibilité au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, le ministère des Services sociaux et communautaires doit discuter et collaborer avec le Tribunal pour réduire les écarts sur le plan de la méthode et des critères d'évaluation des personnes handicapées. De plus, pour faire en sorte que les motifs de son refus de donner suite à une demande de prestations soient communiqués de façon non équivoque au Tribunal, le Ministère doit veiller à se faire représenter par un agent de présentation de cas à chaque audience.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère analyse présentement les facteurs susceptibles de contribuer au taux d'annulation par le Tribunal de l'aide sociale des décisions rendues par l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées. À la suite de cet examen, le Ministère définira les stratégies juridiques, stratégiques ou administratives qu'il pourrait utiliser pour y remédier.

Le Ministère examine aussi présentement la meilleure façon d'assurer la prestation des services tout en tenant compte des limites des ressources actuelles.

RÉÉVALUATIONS DE L'ADMISSIBILITÉ ET PROCESSUS DE VÉRIFICATION DÉTAILLÉE

Réévaluations de l'admissibilité financière

La politique ministérielle exige que chaque bureau local effectue une réévaluation de l'admissibilité financière, ou Processus de vérification détaillée (PVD), de 2 % de son volume de cas actifs tous les mois. Autrement dit, environ le quart de tous les cas actifs font l'objet d'un examen chaque année. Pour faciliter la sélection des cas, le bureau principal du Ministère produit à l'intention des bureaux locaux plusieurs rapports spéciaux qui signalent les bénéficiaires pouvant présenter un risque élevé, soit de façon spécifique soit selon le profil.

Si les bureaux locaux atteignaient en général leur objectif mensuel de procéder à une réévaluation de l'admissibilité financière de 2 % des cas actifs, les dossiers examinés n'étaient toutefois pas choisis en général parmi le groupe à risque élevé. De tous les bureaux régionaux qui ont reçu notre visite, un seul nous a fourni de l'information sur l'examen des cas à risque élevé et, dans cette région, seulement 15 % de ces cas avaient été examinés au cours de l'exercice 2007-2008.

De plus, les réévaluations de l'admissibilité financière comportaient un grand nombre des lacunes relevées précédemment pour les évaluations initiales de l'admissibilité financière. Dans la plupart des cas, les vérifications exigées du revenu et des avoirs auprès de tiers n'étaient pas effectuées. La détermination du revenu et des avoirs de la personne concernée reposait uniquement sur sa propre déclaration et sur l'examen d'un seul et unique relevé bancaire mensuel, ce qui ne permet pas de dresser un tableau exact de sa situation. Dans certains cas, nous avons même remarqué que le dossier de réévaluation ne contenait ni nouvelle déclaration ni nouveau relevé bancaire.

Comme nous l'indiquons plus loin dans le présent rapport, si les cas à risque élevé avaient fait l'objet d'une réévaluation de l'admissibilité financière et si l'on avait respecté les procédures requises, il aurait été possible, selon nous, de réduire considérablement les paiements excédentaires. Par exemple :

- Une famille comptant quatre personnes avait commencé à toucher en 1996 un montant mensuel de 900 $ au titre du soutien du revenu. Au cours des deux années suivantes, le Ministère a reçu cinq plaintes de cinq personnes différentes contestant l'admissibilité de la famille, notamment deux plaintes dans les deux premiers mois suivant le début du versement des prestations. L'une des plaintes indiquait que les membres de la famille conduisaient régulièrement des véhicules neufs, dont un VUS importé. L'admissibilité financière de ce bénéficiaire avait fait l'objet d'une réévaluation en 1999 (à la suite des cinq plaintes reçues), mais les plaintes n'avaient pas fait l'objet d'une enquête dans le cadre de la réévaluation – et le bénéficiaire avait continué de recevoir des prestations. Une enquête plus approfondie de l'admissibilité financière du bénéficiaire avait été entreprise en 2001, mais elle n'avait pris fin qu'en 2005; le trop-payé confirmé s'élevait alors à 104 000 $. Le trop-payé était imputable à des éléments comme des revenus non déclarés, des avoirs non déclarés et l'existence d'un conjoint de fait. Au moment de notre vérification, le bénéficiaire remboursait les paiements excédentaires au moyen de déductions mensuelles de 60 $ de son soutien du revenu courant.
- Un mari et sa femme avaient commencé à recevoir un montant mensuel de 1 400 $ en 1994 au titre du soutien du revenu. En 1999, une plainte reçue par le truchement de la ligne antifraude du Ministère indiquait qu'ils

n'étaient pas admissibles, mais aucune suite n'avait été donnée à la plainte. En 2001 et en 2002, les bénéficiaires ont été signalés comme bénéficiaires à risque élevé et devant donc faire l'objet d'une réévaluation financière. Ces réévaluations n'ont toutefois pas été effectuées. Enfin, en 2004, une réévaluation détaillée de l'admissibilité financière a révélé que les bénéficiaires vivaient à l'extérieur du pays – ce qui est interdit par la Loi – depuis 1998 et qu'ils avaient reçu des paiements excédentaires totalisant 95 000 $. Aucune partie de ce trop-payé n'a été remboursée.

- Un bénéficiaire et une personne à charge adulte ont commencé à recevoir un montant mensuel de 1 040 $ en 1991 au titre du soutien du revenu. En 2001 et en 2002, le dossier du bénéficiaire a été signalé comme devant faire l'objet d'une réévaluation de l'admissibilité financière, mais aucune réévaluation n'a été effectuée au cours de ces deux années. Une réévaluation a ensuite été effectuée en 2003, mais elle n'a donné lieu à aucun rajustement des prestations. Une autre réévaluation de l'admissibilité financière effectuée en 2006 a révélé que le bénéficiaire recevait des prestations d'invalidité du RPC depuis 1995 et que le montant de ces prestations faisait en sorte qu'il n'était pas admissible du point de vue financier à un soutien du revenu. L'existence d'un trop-payé de 111 000 $ a donc été établie et le versement des prestations a cessé. Aucune partie du trop-payé n'a été remboursée.

Dans la plupart des cas, y compris dans les exemples susmentionnés, le Ministère parvient difficilement à faire rembourser les trop-payés par les bénéficiaires; de plus, dans la plupart des cas de trop-payés imputables à des déclarations apparemment frauduleuses, les dossiers n'étaient pas transmis à la police. Nous craignons que les personnes qui reçoivent un soutien du revenu du POSPH dans des circonstances possiblement frauduleuses aient peu de raisons d'avoir peur de subir des conséquences, même quand elles se font prendre.

RECOMMANDATION 4

Afin de garantir que les bénéficiaires continuent d'être admissibles du point de vue financier aux prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et afin d'éviter les paiements excédentaires, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- **veiller à ce que les bénéficiaires signalés comme bénéficiaires à risque élevé fassent l'objet d'un examen en priorité;**
- **respecter dans tous les cas sa propre exigence de vérifier auprès des tiers avec lesquels le Ministère a conclu des ententes d'échange de renseignements les revenus et les avoirs déclarés par les requérants;**
- **assurer un suivi plus efficace des plaintes qui semblent émaner de sources de bonne foi.**

Le Ministère est d'accord et a mis en œuvre au cours de l'exercice 2009-2010 une nouvelle méthode d'évaluation axée sur le risque pour les réévaluations de l'admissibilité financière au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH). Les améliorations qui seront apportées ultérieurement comprennent l'élaboration d'un modèle de gestion du risque pour l'aide sociale qui permettra de garantir que seuls les bénéficiaires admissibles continuent de recevoir des prestations du programme.

De plus, afin de faciliter encore plus le respect du processus de vérification auprès de tiers et des autres processus d'examen de l'admissibilité, le Ministère instaurera différents outils pour renforcer la gestion et la surveillance du programme et garantir ainsi que toutes les exigences de la prestation des services du POSPH sont respectées.

Conformément à ce qui est indiqué plus haut, le Ministère met en œuvre une nouvelle

initiative qui simplifiera la structure de gestion de cas du POSPH. La clarification des responsabilités de tous les employés qui participent à la prestation du POSPH, y compris les gestionnaires, fera partie intégrante de cette restructuration. Des séances de formation et la modification des processus administratifs contribueront à renforcer les activités de gestion de cas reliées à la vérification des renseignements sur l'admissibilité reçus des parties externes.

Gestion des tâches à accomplir

Le système d'information du Ministère, soit le Système de gestion du modèle de prestation des services (SGMPS), possède une caractéristique qui permet d'assigner des tâches, accompagnées de la date d'achèvement cible, à des dossiers individuels et d'assurer le suivi des tâches à accomplir. Essentiellement, une tâche est une chose « à faire » qui comporte normalement l'obtention ou la vérification des renseignements nécessaires pour établir l'admissibilité continue du bénéficiaire ou le juste montant d'aide à lui verser. Le système génère des tâches relatives à certains éléments, comme le fait qu'un bénéficiaire atteigne l'âge de 60 ou de 65 ans (âge auquel il peut être admissible à des prestations du RPC ou de la Sécurité de la vieillesse et toucher ainsi un revenu qui ferait en sorte qu'il cesserait d'être admissible aux prestations du POSPH). Un grand nombre des autres tâches à accomplir sont consignées manuellement dans le système et sont déclenchées, par exemple, par une plainte au sujet de l'admissibilité d'une personne ou par des renseignements obtenus de tiers dans le cadre des ententes d'échange de renseignements.

Il est essentiel que les travailleurs sociaux examinent en temps opportun l'ensemble des tâches à accomplir afin de pouvoir apporter rapidement les changements nécessaires et d'éviter les paiements excédentaires.

Le nombre de tâches à accomplir a considérablement augmenté depuis notre dernière vérification. En décembre 2008, le SGMPS contenait plus de 206 000 tâches à accomplir, dont 49 000 étaient en retard depuis un bon moment et un grand nombre, depuis plus de cinq ans. Au moment de notre vérification en 2004, il y avait environ 57 400 tâches à accomplir, sans compter quelque 17 000 tâches se rapportant à des réévaluations en retard de l'admissibilité sur le plan médical. L'augmentation du nombre de tâches à accomplir est particulièrement préoccupante, car elle pourrait avoir des répercussions sur l'admissibilité d'une personne à des prestations, et cette possibilité est renforcée par le fait qu'il n'y a ni politique ni procédure exigeant que des superviseurs examinent et surveillent les tâches à accomplir de longue date. Par conséquent, il se peut que les renseignements nécessaires pour évaluer l'admissibilité des bénéficiaires et établir le juste montant d'aide ne soient pas obtenus en temps opportun dans bien des cas.

RECOMMANDATION 5

Afin de garantir que les prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées sont versées uniquement aux personnes admissibles et qu'elles sont du juste montant, le ministère des Services sociaux et communautaires doit surveiller les activités de gestion de cas pour faire en sorte que les tâches consignées dans le Système de gestion du modèle de prestation des services font l'objet d'un suivi rapide et que des mesures appropriées sont prises pour éviter les paiements excédentaires.

Le Ministère est d'accord et a simplifié depuis la technologie se rapportant à la génération des tâches par le système. Il passe aussi en revue les processus administratifs actuels pour repérer les améliorations qui pourraient être apportées

du point de vue de la modernisation de la technologie.

Conformément à ce qui est indiqué plus haut, le Ministère met en œuvre une nouvelle initiative qui simplifiera au cours des deux prochaines années la structure de gestion de cas du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH). La clarification des responsabilités de tous les employés qui participent à la prestation du POSPH, y compris les gestionnaires, fera partie intégrante de cette restructuration. On précisera notamment les attentes à l'égard de la surveillance des tâches en retard.

Réévaluations de l'admissibilité médicale

Suivant une règle et une politique du POSPH, quand on détermine qu'une personne a une déficience admissible susceptible de s'améliorer, il faut procéder à un examen de suivi dans un délai de deux à cinq ans. Au cours de la période de trois ans allant de 2006-2007 à 2008-2009, l'UDAPH a établi que près de la moitié des requérants dont la demande de prestations du POSPH avait été approuvée, soit environ 24 000 personnes, avaient une déficience admissible susceptible de s'améliorer. Par conséquent, toutes ces personnes devaient faire l'objet d'une révision de leur invalidité.

Toutefois, malgré les réévaluations médicales exigées par la Loi, le Ministère n'en avait effectué aucune depuis 2002. En fait, au cours de l'exercice 2005-2006, il a supprimé de la liste des personnes devant faire l'objet d'une réévaluation médicale 34 000 bénéficiaires dont la possibilité d'amélioration de leurs déficiences était considérée faible, mais il ne pouvait pas démontrer comment cette faible possibilité avait été établie.

Au moment de notre vérification, 37 000 personnes devaient faire l'objet d'une réévaluation médicale pour garantir qu'elles continuaient d'être admissibles à des prestations. Sur ce nombre, 11 000 réévaluations étaient en retard au 31 mars 2009, de plusieurs années dans beaucoup de cas.

RECOMMANDATION 6

Pour se conformer à la *Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* et faire en sorte que seuls les bénéficiaires admissibles du POSPH continuent de recevoir des prestations, le ministère des Services sociaux et communautaires doit effectuer dans le délai prescrit par la Loi les réévaluations médicales requises.

Le Ministère se réjouit d'avoir adopté une nouvelle norme de service en ce qui a trait à l'évaluation initiale des demandes de prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH). Même s'il a concentré ses ressources et ses efforts pour améliorer de façon importante les délais d'exécution de l'évaluation initiale, le Ministère reconnaît qu'il est important de veiller à ce que seules les personnes qui continuent d'avoir besoin des prestations du POSPH continuent de les recevoir. Par conséquent, le Ministère a commencé à effectuer des révisions de l'admissibilité médicale au printemps de 2009. Il s'efforcera de les effectuer dans le délai requis.

Versement du soutien du revenu

Compte tenu de nos préoccupations à l'égard de l'efficacité de la mise en œuvre du processus des évaluations initiales et subséquentes de l'admissibilité financière, nous avons examiné un échantillon de versements et des dossiers correspondants. Nous avons relevé ce qui suit :

- Les versements de l'échantillon avaient commencé beaucoup plus tard que le délai de 21 jours civils prescrit par le Ministère après que l'UDAPH avise le bureau concerné du POSPH que le requérant est une personne handicapée admissible et a droit, par conséquent, à des prestations. En moyenne, les versements aux bénéficiaires de l'échantillon avaient commencé en retard dans près de 60 % des

cas et le délai moyen était de 58 jours. Dans beaucoup de cas, les délais étaient supérieurs à 100 jours; dans un cas, le délai atteignait 195 jours, soit 6 mois et demi. Ces retards sur le plan de la réception des prestations approuvées annulent en bonne partie les progrès indéniables réalisés depuis notre dernière vérification pour accélérer les évaluations médicales initiales.

- Dans quelques cas, les renseignements contenus dans le dossier n'avaient pas été correctement pris en compte dans la détermination du droit aux prestations, ce qui avait donné lieu soit à des trop-payés soit à des moins-payés. Par exemple, le fait qu'une personne avait été incarcérée pendant 50 jours et touchait des prestations du RPC n'avait pas été pris correctement en compte, ce qui avait donné lieu à des paiements excédentaires de 4 200 $ pendant huit mois. De même, un travailleur social n'avait pas pris en compte la confirmation écrite d'un bénéficiaire et la documentation à l'appui selon lesquelles le versement des prestations d'orphelin qu'il recevait du RPC avait cessé, ce qui avait donné lieu à un moins-payé de prestations du POSPH de 200 $ par mois, soit 1 000 $ au moment de notre vérification.

Même si les paiements excédentaires individuels de notre échantillon étaient en général peu importants, globalement, il pourrait fort bien s'agir d'un montant appréciable.

Nous avons également remarqué que le montant total consacré, dans l'ensemble de la province, aux allocations pour régime alimentaire spécial avait considérablement augmenté depuis notre dernière vérification en 2004. À ce moment, les paiements s'élevaient à 18,1 millions de dollars; au cours de l'exercice 2008-2009, le montant dépassait 104 millions de dollars, soit une somme plus de cinq fois et demie plus élevée. Beaucoup de paiements faits au titre des allocations pour régime alimentaire spécial servant à l'achat de certains aliments, qui doivent être autorisés par un professionnel de la santé approuvé, nous semblaient discutables. Par exemple, dans le cas d'une famille comptant dix personnes, les dix recevaient une allocation mensuelle pour régime alimentaire spécial totalisant 2 475 $ par mois, ce qui représentait une aide mensuelle totale de 4 163 $ du POSPH, soit un montant de près de 50 000 $ par année, non imposable. Un autre exemple portait sur une famille comptant neuf personnes, dont les neuf recevaient une allocation mensuelle pour régime alimentaire spécial totalisant 2 194 $ par mois, ce qui représentait un soutien du revenu mensuel total de 4 540 $, soit un montant de près de 55 000 $ par année, non imposable. Dans certains cas, nous avons également relevé que des versements de prestations supplémentaires, telles que des prestations pour l'établissement d'un nouveau domicile dans la collectivité et des allocations pour régime alimentaire spécial, étaient effectués, mais le dossier ne contenait ni la documentation ni les récépissés requis.

RECOMMANDATION 7

Pour faire en sorte que les requérants admissibles reçoivent dans un délai raisonnable le juste montant d'aide financière à laquelle ils ont droit, le ministère des Services sociaux et communautaires doit veiller à ce que :

- le versement des prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées commence dans le délai prescrit de 21 jours civils à la suite de la détermination que la personne est une personne handicapée admissible;
- tous les renseignements nécessaires pour établir le juste montant de prestations figurent dans le dossier et soient correctement pris en compte avant d'effectuer des paiements;
- les circonstances suspectes ou inhabituelles, notamment celles se rapportant à l'allocation pour régime alimentaire spécial, fassent l'objet d'un signalement approprié aux fins d'un suivi additionnel.

Le Ministère est d'accord et prend des mesures pour faire en sorte que les requérants admissibles reçoivent dans un délai raisonnable le juste montant d'aide financière à laquelle ils ont droit.

Le Ministère mettra en œuvre différents outils pour renforcer la gestion et la surveillance du programme afin de garantir le respect de toutes les exigences de la prestation des services du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées.

PAIEMENTS EXCÉDENTAIRES

Détermination

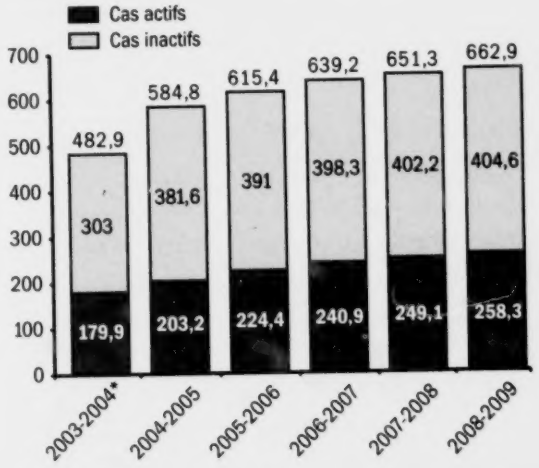
Il y a paiement excédentaire lorsque l'aide versée aux bénéficiaires dépasse le montant auquel ils ont droit. D'après les renseignements contenus dans le système de suivi informatique (SGMPS) du Ministère, les paiements excédentaires en souffrance avaient augmenté de façon substantielle depuis notre dernière vérification en 2004 : le total estimatif atteignait maintenant 663 millions de dollars par rapport à 483 millions de dollars lors de notre vérification antérieure. La Figure 5 montre l'augmentation des paiements excédentaires et la Figure 6, le nombre de cas concernés.

La raison et le mode de calcul de tout paiement excédentaire doivent être documentés comme il se doit soit dans le SGMPS soit dans le dossier papier du bénéficiaire. Or, dans la pratique, ce n'est généralement pas le cas. Par exemple, en ce qui a trait à l'information contenue dans le SGMPS, nous avons relevé ce qui suit :

- La raison donnée pour un paiement excédentaire est souvent trop générale; par exemple, le motif « modification de l'admissibilité » est cité dans bien des cas : il est difficile, par conséquent, d'imputer le paiement excédentaire à un changement de situation précis.
- En général, le SGMPS n'indique pas la façon dont le paiement excédentaire a été établi; par conséquent, le travailleur social n'est pas en mesure de déterminer le mode de calcul du montant pour fournir une explication au bénéficiaire.
- Si le travailleur social apporte plusieurs changements d'information à la fois dans le SGMPS, dont chacun donne lieu à un paiement excédentaire, il arrive souvent que le système n'enregistre pas tous les paiements excédentaires.

Figure 5 : Paiements excédentaires totaux, 2003-2004 – 2008-2009 (en millions de $)

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires



* Il s'agit des montants en date du 31 décembre 2003, indiqués dans notre *Rapport annuel 2004*.

Figure 6 : Cas de paiements excédentaires, 2003-2004 – 2008-2009

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Cas actifs	61 500	63 605	67 481	74 477	70 963	70 550
Cas inactifs	71 000	84 081	83 809	84 232	84 249	83 415
Total		**147 686**		**158 709**		**153 965**

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord et prend des mesures pour faire en sorte que les requérants admissibles reçoivent dans un délai raisonnable le juste montant d'aide financière à laquelle ils ont droit.

Le Ministère mettra en œuvre différents outils pour renforcer la gestion et la surveillance du programme afin de garantir le respect de toutes les exigences de la prestation des services du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées.

PAIEMENTS EXCÉDENTAIRES

Détermination

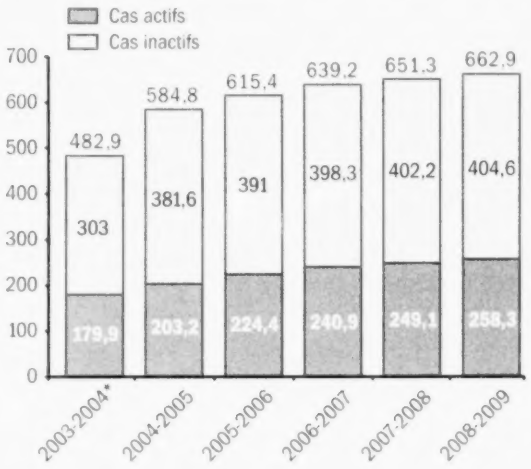
Il y a paiement excédentaire lorsque l'aide versée aux bénéficiaires dépasse le montant auquel ils ont droit. D'après les renseignements contenus dans le système de suivi informatique (SGMPS) du Ministère, les paiements excédentaires en souffrance avaient augmenté de façon substantielle depuis notre dernière vérification en 2004 : le total estimatif atteignait maintenant 663 millions de dollars par rapport à 483 millions de dollars lors de notre vérification antérieure. La Figure 5 montre l'augmentation des paiements excédentaires et la Figure 6, le nombre de cas concernés.

La raison et le mode de calcul de tout paiement excédentaire doivent être documentés comme il se doit soit dans le SGMPS soit dans le dossier papier du bénéficiaire. Or, dans la pratique, ce n'est généralement pas le cas. Par exemple, en ce qui a trait à l'information contenue dans le SGMPS, nous avons relevé ce qui suit :

- La raison donnée pour un paiement excédentaire est souvent trop générale; par exemple, le motif « modification de l'admissibilité » est cité dans bien des cas : il est difficile, par conséquent, d'imputer le paiement excédentaire à un changement de situation précis.
- En général, le SGMPS n'indique pas la façon dont le paiement excédentaire a été établi; par conséquent, le travailleur social n'est pas en mesure de déterminer le mode de calcul du montant pour fournir une explication au bénéficiaire.
- Si le travailleur social apporte plusieurs changements d'information à la fois dans le SGMPS, dont chacun donne lieu à un paiement excédentaire, il arrive souvent que le système n'enregistre pas tous les paiements excédentaires.

Figure 5 : Paiements excédentaires totaux, 2003-2004 - 2008-2009 (en millions de $)

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires



* Il s'agit des montants en date du 31 décembre 2003, indiqués dans notre *Rapport annuel 2004*.

Figure 6 : Cas de paiements excédentaires, 2003-2004 - 2008-2009

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Cas actifs	61 500	63 605	67 481	74 477	70 963	70 550
Cas inactifs	71 000	84 081	83 809	84 232	84 249	83 415
Total	**132 500**	**147 686**	**151 290**	**158 709**	**155 212**	**153 965**

- Le système est incapable de calculer les paiements excédentaires faits avant 2002, soit l'année de l'implantation du SGMPS.

Compte tenu de l'absence des détails susmentionnés dans le SGMPS, les travailleurs sociaux, dans la plupart des cas, n'essaient pas de vérifier la complétude et l'exactitude de l'information sur les paiements excédentaires consignée dans le SGMPS.

Perception

Les prestations du POSPH peuvent faire l'objet de déductions afin de recouvrer tout paiement excédentaire effectué en vertu de la *Loi sur le programme Ontario au travail* et de la *Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées.* Les déductions sur les prestations courantes du POSPH peuvent également servir au recouvrement de paiements excédentaires effectués aux termes des lois antérieures à celles-ci, soit la *Loi sur l'aide sociale générale* et la *Loi sur les prestations familiales.* Dans tous les cas, les paiements excédentaires sont calculés sans l'intérêt.

Recouvrement des paiements excédentaires – comptes actifs

Les paiements excédentaires se rapportant à des comptes actifs sont recouvrés principalement au moyen de déductions automatiques sur l'allocation mensuelle versée au bénéficiaire au titre du soutien du revenu. La déduction mensuelle maximale permise correspond à 10 % de l'allocation globale versée au bénéficiaire au titre des besoins essentiels et du logement. Dans la pratique, toutefois, le Ministère n'applique qu'un taux de recouvrement de 5 %, soit la moitié de la déduction maximale prévue par la Loi. La déduction mensuelle peut être réduite encore davantage ou être éliminée totalement si le Ministère détermine qu'une réduction des prestations de 5 % entraînerait inutilement un préjudice pour le bénéficiaire. Le Ministère n'a pas été en mesure de nous fournir le nombre de comptes actifs affichant des paiements excédentaires pour lesquels aucun recouvrement n'est effectué, mais nous avons constaté parmi les dossiers que nous avons examinés qu'environ un compte sur cinq affichant des paiements excédentaires était exempté des déductions.

La Figure 7 indique le montant des paiements excédentaires perçus auprès des comptes actifs au moyen de déductions automatiques sur les prestations courantes.

D'après notre examen d'un échantillon de comptes actifs pour lesquels des paiements excédentaires étaient recouvrés à même les prestations courantes, le montant des paiements était minime en général par rapport au paiement excédentaire. Par conséquent, le recouvrement d'une petite fraction seulement des paiements excédentaires totaux prendra de nombreuses années et le recouvrement intégral est improbable. Par exemple :

- Les prestations courantes d'une personne qui devait 78 000 $ étaient réduites de 10 $ par mois. Si le bénéficiaire n'effectue aucun autre type de remboursement et que le taux de recouvrement demeure le même, il faudra compter environ 650 ans pour recouvrer le montant en souffrance.

Figure 7 : Paiements excédentaires (radiés et remboursés)

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Montants remboursés						
Cas actifs (en millions de $)	31,6	32,6	37,2	39,8	39,5	37,0
Cas inactifs (en millions de $)	16,2	10,6	9,5	8,6	8,1	8,4
Montants radiés						
Montant (en millions de $)	–	5,7	7,9	10,8	5,6	12,0
Nombre de cas en cause	–	5 984	2 319	4 554	1 827	13 430

- Dans un autre cas, les prestations d'une personne ayant un trop-payé de 102 000 $ étaient réduites de 58 $ par mois. Si le bénéficiaire n'effectue aucun autre type de remboursement et que le taux de recouvrement demeure le même, il faudra compter environ 147 ans pour recouvrer le montant en souffrance.

Compte tenu de l'incapacité générale de nombreux bénéficiaires de rembourser les paiements excédentaires, il est encore plus important de renforcer les contrôles internes et d'éviter au départ les paiements excédentaires.

Recouvrement des paiements excédentaires – comptes inactifs ou clos

Comme au moment de notre dernière vérification en 2004, les efforts de perception déployés initialement par le Ministère dans le cas des comptes inactifs ou clos consistent à envoyer trois lettres de relance (avis de créance) sur une période de 60 jours dans lesquelles on demande au débiteur de conclure une entente avec le Ministère pour rembourser le montant en souffrance. Si le Ministère ne reçoit aucune réponse dans les 30 jours suivant l'envoi de la troisième lettre, il transmet le compte à son Unité de recouvrement des paiements excédentaires (URPE), qui est en fait une agence de recouvrement interne, conformément à la pratique qu'il a adoptée en 2005.

L'URPE envoie deux autres lettres de relance. La première vise à informer le bénéficiaire que l'unité de recouvrement est maintenant chargée de la créance et que si aucune entente n'est conclue dans un délai de 30 jours pour rembourser le montant en souffrance, le Ministère procédera à une saisie-arrêt de tout remboursement d'impôt futur auprès de l'Agence du revenu du Canada. Avant de prendre cette mesure, l'unité envoie une seconde et dernière lettre dans laquelle elle accorde un délai supplémentaire de 15 jours pour régler le montant dû.

Notre examen d'un échantillon des dossiers de paiements excédentaires a révélé ce qui suit :

- Contrairement aux exigences, environ 40 % des cas de paiement excédentaire n'avaient pas été transmis à l'URPE, même si l'existence du trop-payé était connue, en moyenne depuis environ trois ans. Nous avons été informés que la raison pour laquelle les dossiers n'avaient pas été transmis était, dans la plupart des cas, le manque de ressources pour remplir les formalités administratives.
- Environ la moitié des dossiers pouvant être transmis à l'URPE l'étaient entre un an et deux ans après l'établissement de l'existence du trop-payé.
- Environ 10 % des comptes ne pouvaient être transmis à l'URPE pour différentes raisons, lesquelles, dans beaucoup de cas, comprenaient un appel en instance du montant en souffrance devant le Tribunal de l'aide sociale.

D'après l'information récapitulative qui nous a été transmise par l'URPE, celle-ci, depuis sa création en octobre 2004 jusqu'au 31 mars 2009, a reçu et gère actuellement environ 23 000 dossiers de paiements excédentaires provenant de comptes inactifs ou clos et représentant en tout 141,8 millions de dollars. (Ceci ne comprend pas quelque 28 000 comptes totalisant 42 millions de dollars qui ont été radiés au cours de cette période.) En ce qui a trait aux 23 000 comptes, nous avons constaté ce qui suit :

- Environ 3 200 comptes totalisant 12,4 millions de dollars n'avaient fait l'objet d'aucune activité de recouvrement, dont un grand nombre depuis plus de deux ans.
- Environ 5 300 comptes totalisant 40,2 millions de dollars avaient fait l'objet d'activités de recouvrement, mais sans succès au moment de notre vérification.
- Environ 14 500 comptes affichant un solde en souffrance total de 89,2 millions de dollars avaient été transmis à l'ARC ou avaient donné lieu à l'établissement de plans de remboursement volontaire dans le cadre desquels certains montants avaient été

recouvrés. Toutefois, les montants remboursés pour 6 300 comptes depuis la création de l'unité totalisaient à peine 7,6 millions de dollars, soit environ 5 % du montant initial de 141,8 millions de dollars de paiements excédentaires dont le recouvrement a été confié à l'unité depuis 2004.

- Les paiements excédentaires transmis à l'URPE ne font pas l'objet d'un examen ou d'une évaluation en fonction de la capacité de payer de la personne concernée. Le Ministère ne peut donc pas exploiter la possibilité de concentrer ses efforts sur le recouvrement de trop-payés auprès d'anciens bénéficiaires qui, par exemple, ont réintégré le marché du travail ou acquis des actifs liquides d'une valeur considérable et ont donc les moyens de payer.

Paiements excédentaires temporairement irrécouvrables

Au 31 mars 2009, des paiements excédentaires de 59 millions de dollars étaient désignés par le Ministère comme paiements excédentaires « temporairement irrécouvrables ». Sur ce montant, une somme d'environ 43 millions de dollars a trait à des paiements excédentaires provenant de programmes auxquels le POSPH a succédé. Ces sommes étaient considérées irrécouvrables principalement parce que les paiements excédentaires étaient mal documentés ou étaient en souffrance depuis longtemps, dans certains cas depuis 16 ans.

La plupart des paiements excédentaires restants sont considérés comme temporairement irrécouvrables pour plusieurs raisons, notamment le préjudice pouvant être causé aux bénéficiaires ou le fait que le Ministère n'est pas en mesure de fournir la preuve du trop-payé.

Le Ministère nous avait informés lors de notre dernière vérification en 2004 qu'il avait l'intention d'établir avant décembre 2005 la validité et la possibilité de recouvrement de tous les paiements excédentaires alors en souffrance, mais cette intention ne s'est pas concrétisée. Étant donné le peu d'efforts qui ont été déployés depuis un aussi grand nombre d'années pour percevoir ces sommes et que la plupart des paiements excédentaires remontent à plusieurs années, nous doutons que le Ministère puisse un jour recouvrer une partie du montant de 59 millions de dollars. Si c'est effectivement le cas, il devrait radier ces comptes.

RECOMMANDATION 8

Afin de faire une meilleure utilisation de ses ressources limitées et de maximiser le recouvrement des paiements excédentaires du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- faire davantage d'efforts pour minimiser au départ les paiements excédentaires, compte tenu de la difficulté de recouvrer les trop-payés importants auprès des bénéficiaires actifs et inactifs;
- veiller à transmettre plus rapidement les paiements excédentaires des comptes inactifs à l'Unité de recouvrement des paiements excédentaires et à s'assurer que celle-ci y donne suite, en mettant l'accent sur les comptes offrant la plus grande possibilité de remboursement;
- évaluer la validité et la possibilité de recouvrement des paiements excédentaires en souffrance désignés comme temporairement irrécouvrables et, au besoin, recommander leur radiation de façon à concentrer les efforts sur les comptes où les activités de recouvrement sont les plus susceptibles de porter fruit.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il faut maximiser le recouvrement des paiements excédentaires et a apporté récemment des changements sur le plan des processus administratifs et de la technologie pour améliorer le recouvrement.

Afin de minimiser les trop-payés, le Ministère a modifié récemment la façon dont les bénéficiaires du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) déclarent leurs revenus. Le Ministère poursuivra ses efforts visant à réduire les paiements excédentaires et a mis en œuvre récemment une méthode axée sur le risque pour la réévaluation de l'admissibilité financière au POSPH. Les améliorations qui seront apportées ultérieurement à cette approche comprennent l'élaboration d'un modèle de gestion du risque pour l'aide sociale qui permettra de garantir que seuls les bénéficiaires admissibles continuent de recevoir des prestations du programme et que celles-ci sont du juste montant.

Le Ministère évalue en outre la possibilité d'accélérer la radiation des paiements excédentaires anciens et de prioriser la perception des trop-payés en fonction de la capacité de rembourser des bénéficiaires actuels et anciens.

GESTION DE CAS

Charge de travail

Nous avons traité dans notre vérification précédente du nombre alors relativement élevé de dossiers par travailleur social. À la suite de notre vérification de 2004, le Ministère a embauché un plus grand nombre de travailleurs sociaux. La Figure 8 montre la réduction subséquente de la charge de travail moyenne par rapport à la situation qui existait lors de notre dernière vérification.

De toute évidence, la charge de travail moyenne a considérablement diminué depuis, soit d'environ 35 % globalement. Toutefois, l'étendue de la charge de travail varie encore beaucoup parmi les neuf bureaux régionaux et les 44 bureaux locaux du Ministère; la charge de travail par travailleur social dans certains bureaux est en effet le double de celle d'autres bureaux. Malgré la diminution globale de la charge de travail, il ne semble pas que la qualité du travail se soit améliorée, surtout au chapitre des évaluations de l'admissibilité financière et de la réalisation des tâches à accomplir. Notre examen d'un échantillon de dossiers continue de révéler que de nombreux problèmes subsistent, notamment, comme indiqué plus haut, une augmentation considérable des paiements excédentaires depuis notre dernière vérification.

Figure 8 : Comparaison des charges de travail, décembre 2003 et mars 2009

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

	Décembre 2003	Mars 2009	% Diminution
[illegible]			
La plus élevée	465	318	32
La plus faible	340	230	32
[illegible]			
La plus élevée	Non disponible	351	
La plus faible	Non disponible	161	

De plus, le Ministère n'a instauré aucune norme pour évaluer s'il y a suffisamment de personnel pour exécuter de façon adéquate toutes les fonctions de gestion de cas nécessaires et garantir que le POSPH est administré de façon efficace.

Dans les trois régions qui ont reçu notre visite, nous avons également remarqué que les travailleurs sociaux prenaient en moyenne plus de 20 jours de congé de maladie par année, alors que la moyenne dans l'ensemble de la fonction publique de l'Ontario est de 10 jours par année.

RECOMMANDATION 9

Pour faire en sorte que les travailleurs sociaux du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées puissent s'acquitter de façon efficace de leurs responsabilités, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- évaluer les responsabilités des travailleurs sociaux et les méthodes de travail pour

Afin de minimiser les trop-payés, le Ministère a modifié récemment la façon dont les bénéficiaires du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) déclarent leurs revenus. Le Ministère poursuivra ses efforts visant à réduire les paiements excédentaires et a mis en œuvre récemment une méthode axée sur le risque pour la réévaluation de l'admissibilité financière au POSPH. Les améliorations qui seront apportées ultérieurement à cette approche comprennent l'élaboration d'un modèle de gestion du risque pour l'aide sociale qui permettra de garantir que seuls les bénéficiaires admissibles continuent de recevoir des prestations du programme et que celles-ci sont du juste montant.

Le Ministère évalue en outre la possibilité d'accélérer la radiation des paiements excédentaires anciens et de prioriser la perception des trop-payés en fonction de la capacité de rembourser des bénéficiaires actuels et anciens.

GESTION DE CAS

Charge de travail

Nous avons traité dans notre vérification précédente du nombre alors relativement élevé de dossiers par travailleur social. À la suite de notre vérification de 2004, le Ministère a embauché un plus grand nombre de travailleurs sociaux. La Figure 8 montre la réduction subséquente de la charge de travail moyenne par rapport à la situation qui existait lors de notre dernière vérification.

De toute évidence, la charge de travail moyenne a considérablement diminué depuis, soit d'environ 35 % globalement. Toutefois, l'étendue de la charge de travail varie encore beaucoup parmi les neuf bureaux régionaux et les 44 bureaux locaux du Ministère; la charge de travail par travailleur social dans certains bureaux est en effet le double de celle d'autres bureaux. Malgré la diminution globale de la charge de travail, il ne semble pas que la qualité du travail se soit améliorée, surtout au chapitre des évaluations de l'admissibilité financière et de la réalisation des tâches à accomplir. Notre examen d'un échantillon de dossiers continue de révéler que de nombreux problèmes subsistent, notamment, comme indiqué plus haut, une augmentation considérable des paiements excédentaires depuis notre dernière vérification.

Figure 8 : Comparaison des charges de travail, décembre 2003 et mars 2009

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

	Décembre 2003	Mars 2009	% Diminution
Moyenne – toutes les régions	**389**	**266**	**32**
Moyennes régionales			
La plus élevée	465	318	32
La plus faible	340	230	32
Moyennes des bureaux locaux			
La plus élevée	Non disponible	351	
La plus faible	Non disponible	161	

De plus, le Ministère n'a instauré aucune norme pour évaluer s'il y a suffisamment de personnel pour exécuter de façon adéquate toutes les fonctions de gestion de cas nécessaires et garantir que le POSPH est administré de façon efficace.

Dans les trois régions qui ont reçu notre visite, nous avons également remarqué que les travailleurs sociaux prenaient en moyenne plus de 20 jours de congé de maladie par année, alors que la moyenne dans l'ensemble de la fonction publique de l'Ontario est de 10 jours par année.

RECOMMANDATION 9

Pour faire en sorte que les travailleurs sociaux du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées puissent s'acquitter de façon efficace de leurs responsabilités, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- évaluer les responsabilités des travailleurs sociaux et les méthodes de travail pour

établir des normes de référence en matière de charge de travail raisonnable dans chacun des 44 bureaux locaux;

- renforcer le contrôle des congés de maladie et fixer des objectifs de réduction de l'absentéisme à des niveaux plus raisonnables.

Le Ministère continue d'examiner la meilleure façon d'assurer la prestation des services dans les limites des ressources actuelles. En s'appuyant sur les améliorations apportées sur le plan administratif et technique, le Ministère, pour faciliter la gestion de cas, prévoit instaurer un nouveau modèle de prestation des services du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) qui simplifiera la façon de venir en aide aux bénéficiaires du POSPH et remédiera aux problèmes liés à la charge de travail du personnel. Parallèlement, le Ministère renforcera les mesures de contrôle de l'utilisation des congés de maladie et veillera à ce que le Programme d'encouragement à l'assiduité de la fonction publique de l'Ontario s'applique comme il se doit dans toute la province.

Système de gestion du modèle de prestation des services

Le Système de gestion du modèle de prestation des services (SGMPS) du Ministère, qui est le réseau informatique principal utilisé pour faciliter la prestation des programmes d'aide sociale par Ontario au travail et le POSPH, a été implanté dans l'ensemble de la province au début de 2002. Le système a été développé pour fournir une base de données commune offrant un accès en temps réel à l'information sur les cas et réduire les frais administratifs tout en laissant plus de temps aux travailleurs sociaux pour mieux servir les requérants et les bénéficiaires.

Toutefois, comme lors de nos vérifications antérieures du programme Ontario au travail en 2002 et du POSPH en 2004, nous avons constaté que les travailleurs sociaux étaient encore très insatisfaits du SGMPS.

Ils étaient notamment préoccupés par ce qui suit :

- Le SGMPS continue de faire des erreurs que le personnel du Ministère ne parvient pas à expliquer. Par exemple, alors que le système est censé repérer automatiquement tout montant versé à un bénéficiaire par le programme Ontario au travail au cours d'une période à laquelle s'appliquent des prestations rétroactives du POSPH, les déductions automatiques au titre du chevauchement des prestations du programme Ontario au travail n'étaient pas effectuées dans bien des cas, ce qui donnait lieu au versement de paiements excédentaires.
- Les bureaux régionaux et locaux ne reçoivent pas, sous une forme facilement compréhensible, l'information dont ils ont besoin pour assurer une supervision efficace des dépenses du programme. Par exemple, certains rapports préprogrammés fournissent des renseignements incomplets et inexacts. Des employés du Ministère ont donc mis au point des systèmes manuels ou des solutions de rechange pour effectuer le suivi de différentes fonctions telles que la prise en charge, les révisions internes et les appels interjetés devant le Tribunal de l'aide sociale.

De plus, nous avons constaté l'absence de certains contrôles internes de base dans le système. Par exemple, les travailleurs sociaux de première ligne peuvent créer un dossier client, exécuter et approuver des paiements et fermer des dossiers sans examen et approbation d'un supérieur. Ils possèdent en effet des pouvoirs considérables leur permettant d'agir à l'insu de la gestion.

Nous discutons plus longuement des questions et des préoccupations reliées au SGMPS dans la section 3.11 du présent chapitre sur la vérification de l'optimisation des ressources portant sur le programme Ontario au travail du Ministère.

Ministère de la Recherche et de l'Innovation

Fonds pour la recherche en Ontario

Contexte

Le programme du Fonds pour la recherche en Ontario (le Fonds) a été créé en 2004 pour « encourager l'excellence scientifique en appuyant une recherche propre à conduire à la création de biens et de services novateurs qui peuvent stimuler l'économie de l'Ontario ». Le programme vise à maintenir les capacités de recherche de pointe de l'Ontario en contribuant au financement des coûts de fonctionnement directs et indirects de la recherche par le biais de son Programme d'excellence en recherche, ainsi que des dépenses en capital pour la recherche par le biais de son programme pour la grande infrastructure et de son programme pour la petite infrastructure. Le Fonds relève du ministère de la Recherche et de l'Innovation (le Ministère), lequel a été créé en 2005 pour mettre l'accent sur les activités qui favorisent l'économie du savoir de l'Ontario et créent des emplois bien rémunérés dans la province. Le financement de la recherche était assuré auparavant par le ministère du Développement économique et du Commerce dans le cadre de différents programmes. Les principes directeurs du nouveau Ministère, tels qu'ils sont énoncés dans le Programme d'innovation de l'Ontario, comprennent le recours à la commercialisation pour tirer parti des investissements dans la recherche publique ainsi que l'injection de fonds dans la recherche qui crée des emplois.

Le Ministère a affecté environ 15 employés à temps plein et 5 employés de soutien à la prestation du programme du Fonds. Le Fonds n'est pris en compte par aucune loi particulière, car le programme a été établi en vertu d'une proposition reçue et approuvée par le Conseil des ministres. Le programme offre des subventions de recherche à des établissements, principalement des universités, et exige que l'établissement de recherche bénéficie d'un soutien du secteur privé et d'un soutien institutionnel en plus du financement accordé par le programme. Le programme exige en outre qu'un conseil consultatif et des comités d'évaluation par les pairs passent en revue les propositions de recherche et recommandent les projets à financer.

Depuis la création du Fonds en 2004 jusqu'au 31 mars 2009, les paiements de transfert du programme au titre des dépenses en capital et des coûts de fonctionnement des projets de recherche s'élèvent à 303 millions de dollars, et le total des engagements annoncés dans le cadre du programme atteint 623 millions de dollars, comme indiqué dans la Figure 1. Les autres engagements dont il est fait état dans la Figure 1 correspondent aux contributions que les établissements de recherche et le secteur privé se sont engagés à verser.

Figure 1 : Engagements du programme du Fonds pour la recherche en Ontario, 2004-2005 – 2008-2009
Source des données : Ministère de la Recherche et de l'Innovation

Programme	Nombre de projets	Montant total utilisé (en millions de $)	Engagements du Ministère (en millions de $)	Autres engagements (en millions de $)	Total des engagements (en millions de $)
Programme d'excellence en recherche (coûts de fonctionnement)	71	81	306	580	886
Programme d'infrastructure de recherche (dépenses en capital)					
Programme pour la grande infrastructure	89	117	173	519	692
Programme pour la petite infrastructure	906	105	144	233	377
Total	**1 066**	**303**	**623**	**1 332**	**1 955**

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si le Ministère disposait de systèmes et de procédures satisfaisants pour :

- mesurer l'efficacité avec laquelle le programme atteignait ses objectifs, et faire rapport à ce sujet;
- garantir que la gestion des ressources se faisait dans le respect des principes d'économie et d'efficience;
- garantir la conformité aux directives gouvernementales, aux politiques ministérielles et aux ententes contractuelles.

Notre vérification comprenait des discussions avec des employés du Ministère, une analyse des dossiers pertinents et d'autres documents ainsi qu'un examen des programmes de recherche et des pratiques dans d'autres administrations. Nous avons en outre discuté avec plusieurs membres des comités d'évaluation par les pairs qui ont examiné les propositions reçues dans le cadre du Programme d'excellence en recherche pour obtenir leurs observations sur le programme. La vérification comprenait également un examen des activités de la Direction des services de vérification interne du Ministère. Nous avons passé en revue les rapports émis récemment par la Direction et intégré tous les points pertinents à notre travail de vérification.

Résumé

Dans notre rapport de vérification de 2003 de la Division des sciences et de la technologie de l'ancien ministère de l'Entreprise, des Débouchés et de l'Innovation, nous avons fait part de problèmes importants à propos de l'absence de mécanismes de gouvernance et de responsabilisation efficaces pour la gestion de divers programmes de recherche de l'Ontario. À ce moment, la province faisait appel à des organismes externes pour administrer d'importants programmes de recherche du gouvernement. Le regroupement du financement des coûts de fonctionnement et des dépenses en capital des projets de recherche en un seul programme complet entièrement géré et administré par le ministère de la Recherche et de l'Innovation (le Ministère) a permis de remédier à ce problème. Le Ministère a aussi établi un processus équitable et transparent d'examen par les pairs pour évaluer les projets de recherche et présenter des recommandations de financement au ministre. Il reste toutefois plusieurs points à améliorer. Par exemple :

- Le mandat global du Fonds pour la recherche en Ontario (le Fonds) consiste principalement à appuyer la recherche qui apportera des avantages sur les plans social et économique à la population de l'Ontario au moyen de la commercialisation de la recherche effectuée par les établissements de recherche de la

Figure 1 : Engagements du programme du Fonds pour la recherche en Ontario, 2004-2005 – 2008-2009
Source des données : Ministère de la Recherche et de l'Innovation

Programme	Nombre de projets	Montant total utilisé (en millions de $)	Engagements du Ministère (en millions de $)	Autres engagements (en millions de $)	Total des engagements (en millions de $)
Programme d'excellence en recherche (coûts de fonctionnement)	71	81	306	580	886
Programme d'infrastructure de recherche (dépenses en capital)					
Programme pour la grande infrastructure	89	117	173	519	692
Programme pour la petite infrastructure	906	105	144	233	377
Total		**303**		**1 332**	

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si le Ministère disposait de systèmes et de procédures satisfaisants pour :

- mesurer l'efficacité avec laquelle le programme atteignait ses objectifs, et faire rapport à ce sujet;
- garantir que la gestion des ressources se faisait dans le respect des principes d'économie et d'efficience;
- garantir la conformité aux directives gouvernementales, aux politiques ministérielles et aux ententes contractuelles.

Notre vérification comprenait des discussions avec des employés du Ministère, une analyse des dossiers pertinents et d'autres documents ainsi qu'un examen des programmes de recherche et des pratiques dans d'autres administrations. Nous avons en outre discuté avec plusieurs membres des comités d'évaluation par les pairs qui ont examiné les propositions reçues dans le cadre du Programme d'excellence en recherche pour obtenir leurs observations sur le programme. La vérification comprenait également un examen des activités de la Direction des services de vérification interne du Ministère. Nous avons passé en revue les rapports émis récemment par la Direction et intégré tous les points pertinents à notre travail de vérification.

Résumé

Dans notre rapport de vérification de 2003 de la Division des sciences et de la technologie de l'ancien ministère de l'Entreprise, des Débouchés et de l'Innovation, nous avons fait part de problèmes importants à propos de l'absence de mécanismes de gouvernance et de responsabilisation efficaces pour la gestion de divers programmes de recherche de l'Ontario. À ce moment, la province faisait appel à des organismes externes pour administrer d'importants programmes de recherche du gouvernement. Le regroupement du financement des coûts de fonctionnement et des dépenses en capital des projets de recherche en un seul programme complet entièrement géré et administré par le ministère de la Recherche et de l'Innovation (le Ministère) a permis de remédier à ce problème. Le Ministère a aussi établi un processus équitable et transparent d'examen par les pairs pour évaluer les projets de recherche et présenter des recommandations de financement au ministre. Il reste toutefois plusieurs points à améliorer. Par exemple :

- Le mandat global du Fonds pour la recherche en Ontario (le Fonds) consiste principalement à appuyer la recherche qui apportera des avantages sur les plans social et économique à la population de l'Ontario au moyen de la commercialisation de la recherche effectuée par les établissements de recherche de la

province financés par des fonds publics. Dans un témoignage fait en 2004 devant le Comité permanent des comptes publics, le sous-ministre d'alors avait déclaré que « nous devons mettre davantage l'accent sur les résultats, sur la commercialisation, c'est-à-dire sur l'autre finalité de la recherche ». Toutefois, un montant de 623 millions de dollars a été engagé pour mener des projets de recherche dans la province dont la plupart portaient sur de la recherche fondamentale non axée sur les possibilités de commercialisation.

- Dans la vérification que nous avons effectuée en 2003, nous avons remarqué que le Ministère n'avait pas instauré de lignes directrices pour exiger que les établissements qu'il subventionne veillent à ce que la recherche financée profite en bout de ligne à l'Ontario. La politique actuelle consiste à déléguer à l'établissement la gestion de la propriété intellectuelle et à permettre que la propriété des avantages découlant de la recherche soit détenue par l'établissement ou le chercheur, lequel est susceptible de déménager dans une autre administration. Cette pratique a donné lieu à l'existence de politiques incohérentes en matière de propriété intellectuelle entre les différents établissements. Nous avons remarqué que d'autres administrations exigent que la propriété intellectuelle soit détenue par l'établissement de recherche afin de garantir que les avantages de la recherche demeurent dans l'administration qui a financé la recherche.
- Le Ministère rend compte de la performance de ses programmes par rapport à trois objectifs : la valeur pécuniaire des investissements obtenus par effet de levier auprès du secteur privé; le nombre de personnes aux compétences spécialisées qui participent à des projets financés par le Ministère; le nombre de licences actives découlant des projets financés par le Ministère. Cependant, le Ministère ne mesure pas la contribution du programme à la stratégie ministérielle globale qui consiste à créer des emplois bien rémunérés et à commercialiser la recherche, et il ne présente pas de rapports publics à ce sujet. Il faut davantage de renseignements pour déterminer si le programme atteint ses objectifs.
- Le Ministère n'avait pas instauré de processus permettant de garantir que les projets financés par le biais du programme pour la grande infrastructure appuyaient les priorités stratégiques de l'Ontario ou apportaient des avantages stratégiques à la province. En général, le Ministère octroyait ses subventions en se fondant sur les décisions de la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI); la province a ainsi financé des projets d'une valeur de 41,5 millions de dollars qui n'appuyaient pas directement les priorités stratégiques de l'Ontario. De plus, même si nous avons constaté que le processus de sélection des projets dans le cadre du Programme d'excellence en recherche était équitable et respectait les politiques du programme, des subventions totales de 65 millions de dollars avaient été attribuées à des projets de très grande envergure dont l'admissibilité était discutable selon les critères du programme. On nous a toutefois dit qu'il s'agissait de projets d'une grande valeur pour l'Ontario.
- Le Ministère s'en remettait aux processus de la FCI fédérale pour surveiller les subventions accordées dans le cadre du Programme d'infrastructure de recherche et il n'évaluait ni n'examinait le travail de la FCI d'une façon permettant de garantir que le financement de plus de 300 millions de dollars engagé dans le cadre du programme était consacré aux fins approuvées. Le Ministère n'effectue pas ses propres visites sur place, car il est autorisé à recevoir les résultats des visites sur place et des vérifications effectuées par la FCI concernant les projets cofinancés par l'Ontario. Nous avons toutefois constaté que le Ministère ne demandait ni ne recevait cette information de la FCI.

- En général, les collèges de l'Ontario mettent l'accent sur les programmes de recherche appliquée et aident les petites et moyennes entreprises à mettre au point des technologies et des processus nouveaux ou améliorés à l'intention du marché. Les recherches de ce genre offrent des occasions directes de contribuer à la croissance économique de l'Ontario. Les collèges peuvent présenter des demandes de subvention au Fonds, mais aucune subvention n'a été accordée directement aux collèges de l'Ontario depuis la création du programme. Comme la commercialisation des projets de recherche est l'un des principaux objectifs du programme, le Ministère devrait évaluer les avantages éventuels des projets de recherche appliquée qui, en plus de répondre aux besoins propres aux collèges de l'Ontario, offrent de plus grandes possibilités de commercialisation.
- Dans le cadre du processus de surveillance du Programme d'excellence en recherche, le Ministère reçoit différents rapports des bénéficiaires de subventions. Toutefois, nous avons constaté que le Ministère n'avait effectué aucune surveillance formelle et qu'il n'avait pas précisé ses attentes en matière de vérifications indépendantes de l'information soumise par les bénéficiaires, pour déterminer si les fonds du programme étaient consacrés aux fins prévues et si la performance des bénéficiaires était satisfaisante.

Constatations détaillées de la vérification

OBJECTIFS ET AVANTAGES DU PROGRAMME ET EFFICACITÉ DES RAPPORTS

Objectifs du programme

Le rapport intitulé *L'état des lieux en 2008 – Le système des sciences, de la technologie et de l'innovation au Canada*, publié par le Conseil des sciences, de la technologie et de l'innovation, conclut que bien que le Canada se soit doté d'atouts considérables dans de nombreux domaines de recherche, il a plus de difficultés que les autres pays à faire de ces atouts en sciences fondamentales des succès commerciaux durables.

Le programme du Fonds pour la recherche en Ontario (le Fonds) a été créé en vertu de la stratégie sur les sciences et la technologie de 2004 du ministère du Développement économique et du Commerce et cette stratégie continue aujourd'hui d'orienter le programme. Elle a été élaborée pour appuyer les priorités du gouvernement et permettre à l'Ontario de connaître la prospérité à long terme grâce à l'innovation qui crée des emplois bien rémunérés, permet aux gens d'acquérir les compétences voulues pour occuper ces emplois et permet de commercialiser des produits de pointe. Les objectifs précis de la stratégie consistent à améliorer la performance de l'Ontario en matière de commercialisation de la recherche, à soutenir l'excellence en recherche et à obtenir du financement par effet de levier auprès de partenaires du secteur privé.

Quand le gouvernement a présenté ce nouveau programme de recherche à l'Assemblée législative, le ministre a fait la déclaration suivante :

> [Traduction]
> Nous créons un nouveau fonds pour la recherche en Ontario qui accomplira trois choses : il renforcera la responsabilisation et la transparence du financement de

> la recherche, garantira qu'il y a des politiques ontariennes pour la recherche et la commercialisation et mettra également davantage l'accent sur la commercialisation. De plus, nous avons une stratégie de commercialisation qui exploitera les bonnes idées issues de nos laboratoires dans le but de les commercialiser avec un certain succès.

La présentation au Conseil des ministres dans laquelle était proposée la création du Fonds soulignait également l'importance de commercialiser la recherche financée.

En 2005, la responsabilité du Fonds est passée entre les mains du nouveau ministère de la Recherche et de l'Innovation (le Ministère). Les principes directeurs du nouveau Ministère, énoncés dans le Programme d'innovation de l'Ontario, comprennent le recours à la commercialisation pour tirer parti des investissements dans la recherche publique ainsi que l'injection de fonds dans la recherche qui crée des emplois, contribue à un environnement plus sain et offre de meilleurs soins de santé aux familles de l'Ontario.

Le Fonds contribue à la stratégie sur les sciences et la technologie de l'Ontario et au mandat global du Ministère en appuyant une recherche propre à conduire à la création de biens et de services novateurs qui peuvent faire progresser l'économie de l'Ontario. Plus précisément, l'un des objectifs du Programme d'excellence en recherche est de mettre l'accent sur la commercialisation de la recherche tandis que le Programme d'infrastructure de recherche vise à faire en sorte que les établissements de recherche disposent d'une infrastructure de pointe pour entreprendre des projets de développement technologique.

L'importance de la commercialisation de la recherche pour l'Ontario était soulignée dans la présentation initiale au Conseil des ministres, mais nous avons constaté que le financement octroyé dans le cadre du Fonds était consacré davantage à la recherche fondamentale qu'à la recherche appliquée, laquelle est davantage axée sur les possibilités de commercialisation des résultats de la recherche. Pour le Programme d'excellence en recherche, le Ministère n'effectue pas de suivi formel du pourcentage de projets qui ont une valeur appliquée ou commerciale, et ne fait pas de rapport à ce sujet. En ce qui a trait au programme pour la grande infrastructure, nous avons constaté que près de 80 % des fonds demandés en 2007-2008 concernaient des projets de recherche fondamentale (c'est-à-dire, n'offrant pas de possibilités commerciales), lesquels, par conséquent, ne cadraient pas avec la commercialisation, qui est l'un des objectifs du programme.

RECOMMANDATION 1

Pour garantir que le programme du Fonds pour la recherche en Ontario appuie la stratégie globale de création d'emplois du ministère de la Recherche et de l'Innovation (le Ministère) et cadre avec l'objectif de commercialisation du Fonds, le Ministère doit mettre davantage l'accent sur le financement de projets offrant des possibilités commerciales viables.

Le Ministère veillera à ce que les possibilités de commercialisation continuent de faire l'objet d'une évaluation durant le processus de sélection et à ce que les jalons de la commercialisation soient atteints à mesure qu'avancent les projets financés par le Fonds. La possibilité de commercialisation est un critère clé de toutes les décisions du Fonds en matière de financement, ainsi que l'excellence en recherche, la valeur stratégique et la pertinence pour l'Ontario.

Avantages des projets de recherche

Les avantages issus des investissements dans la recherche devraient contribuer de façon importante à la prospérité de l'Ontario. La recherche est une source d'idées et de savoir qui stimulent la

croissance économique et sociale au moyen de technologies et de produits nouveaux et améliorés ainsi que de la création de nouvelles entreprises et industries. Les découvertes effectuées dans le cadre de la recherche ont une valeur commerciale quand elles sont mises à profit par les industries et les entreprises. Le programme du Fonds vise à appuyer la recherche propre à conduire à la création de biens et de services novateurs qui peuvent stimuler l'économie de l'Ontario; par conséquent, il est important de veiller à la commercialisation des résultats de la recherche pour permettre à l'Ontario de réaliser les avantages issus de la recherche parrainée par le secteur public.

La commercialisation des résultats de la recherche mise au point dans un établissement s'accomplit normalement par le transfert de la propriété intellectuelle à une entreprise existante ou nouvelle. Les droits de propriété intellectuelle correspondent à la propriété établie en vertu de la loi découlant d'activités universitaires et de recherche pouvant aboutir à des brevets, des marques de commerce et des droits d'auteur. Le détenteur de la propriété intellectuelle a le droit d'en interdire l'utilisation par d'autres personnes et ce droit peut être transféré ou vendu.

Le Ministère a énuméré plusieurs préoccupations concernant la propriété intellectuelle en Ontario, notamment celles-ci :

- dans bien des cas, les entreprises ignorent l'existence de la propriété intellectuelle créée dans les établissements de recherche publics;
- l'absence de politiques uniformes entre les établissements de recherche de l'Ontario freine l'accès de l'industrie à la propriété intellectuelle;
- la commercialisation de la propriété intellectuelle peut nécessiter des négociations longues et complexes, souvent avec plusieurs établissements ayant des politiques différentes.

Dans un témoignage devant le Comité permanent des comptes publics en 2004, le sous-ministre d'alors a déclaré que « l'approche retenue pour l'élaboration des options stratégiques en matière de propriété intellectuelle cadrera avec les programmes semblables d'administrations concurrentielles au Canada et en Amérique du Nord. La date d'achèvement cible est la fin de cette année. »

Dans un rapport présenté en 2006 au premier ministre de l'Ontario, le Conseil ontarien de la recherche et de l'innovation affirmait que « l'Ontario a besoin d'un système efficace de gestion de la propriété intellectuelle qui garantit un flux sain et rapide de la propriété intellectuelle des universités vers le marché » et recommandait que « le gouvernement de l'Ontario s'assure d'enchâsser dans les ententes de financement du secteur public la politique d'accès à la propriété intellectuelle afin de promouvoir le transfert du savoir et de la propriété intellectuelle de la recherche financée par des fonds publics ».

Nous avons passé en revue les lignes directrices du programme du Fonds et d'autres documents ministériels afin de déterminer les mesures prises par le Ministère pour garantir que les découvertes éventuelles effectuées dans le cadre de la recherche profitent à l'Ontario et à ses contribuables. Nous avons constaté que le Ministère « délègue la gestion de la propriété intellectuelle aux établissements en supposant qu'elle sera gérée dans l'intérêt de l'Ontario, et encourage les établissements de recherche à appliquer les pratiques exemplaires pour gérer la propriété intellectuelle et transférer la technologie au marché ». Toutefois, le Ministère ne disposait pas de lignes directrices générales ou de pratiques exemplaires ni n'en proposait pour aider les établissements de recherche à définir, protéger et commercialiser la propriété intellectuelle afin de maximiser les avantages de la recherche pour l'Ontario.

D'après les lignes directrices du programme, le Ministère ne revendique ni droits de propriété intellectuelle ni droits d'exploitation de la propriété intellectuelle découlant de la recherche financée par le programme, et ces droits sont déterminés par la politique des établissements en matière de propriété intellectuelle. Les contrats du Ministère

établis en vertu du Programme d'excellence en recherche permettent que les droits de propriété intellectuelle appartiennent soit au chercheur soit à l'établissement bénéficiaire, tandis que les contrats établis en vertu du Programme d'infrastructure de recherche ne contiennent aucune clause au sujet des droits de propriété intellectuelle.

Le Ministère nous a informés que le programme exige, comme condition de l'octroi du financement, que les propositions soumises comportent une description de la politique de l'établissement en matière de protection et de cession de la propriété intellectuelle; toutefois, la politique elle-même ne fait pas l'objet d'une évaluation formelle durant le processus d'examen par les pairs et le Ministère n'examine pas si la politique est adéquate.

Dans le rapport de suivi de notre vérification de 2003 de l'optimisation des ressources des programmes de sciences et de technologie, le Ministère nous a informés qu'il avait établi le Conseil consultatif sur la commercialisation, dont l'une des tâches principales était de se pencher sur les obstacles à la commercialisation liés à la propriété intellectuelle, et qu'il s'attendait à ce que cet examen se traduise par l'adoption d'une politique cohérente pour les programmes de sciences et de technologie. On nous a toutefois fait savoir au cours de la présente vérification qu'un réalignement des ministères avait fait en sorte que le Conseil ne s'était réuni qu'une seule fois et qu'il n'y avait eu aucun résultat concret.

Nous avons remarqué que plusieurs autres administrations, comme le Québec, l'Irlande et l'Australie, avaient élaboré des lignes directrices communes pour gérer la propriété intellectuelle de la recherche financée par des fonds publics. La visée globale de ces lignes directrices est que le gouvernement préconise l'adoption de pratiques efficaces et uniformes dans les établissements de recherche pour la gestion de la propriété intellectuelle et la commercialisation des résultats de la recherche tout en maximisant pour les contribuables et l'économie les avantages de la recherche financée par des fonds publics. Toutes ces administrations préconisent comme pratique la remise des droits de propriété intellectuelle aux établissements de recherche plutôt qu'aux chercheurs. De manière générale, il s'agit d'une bonne pratique, puisque les établissements ont les ressources et l'expérience voulues pour gérer la propriété intellectuelle et qu'ils le feront dans l'intérêt de l'économie locale, tandis que les chercheurs individuels qui détiennent les droits de propriété intellectuelle sont susceptibles de déménager dans une autre administration. De plus, le fait qu'une seule et même partie détienne les droits de propriété intellectuelle est un encouragement important pour l'industrie et les entreprises qui souhaitent utiliser les découvertes effectuées dans le cadre de la recherche.

RECOMMANDATION 2

Afin de mieux promouvoir la commercialisation de la recherche effectuée dans les établissements de recherche de l'Ontario financés par des fonds publics et de garantir que les avantages de la recherche sur les plans social et économique sont conservés en Ontario, le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit continuer d'examiner les pratiques exemplaires des autres administrations en matière de gestion de la propriété intellectuelle et, en se fondant sur les pratiques exemplaires cernées, instaurer des lignes directrices cohérentes pour gérer la propriété intellectuelle dans les établissements de recherche de l'Ontario financés par des fonds publics.

La meilleure façon de gérer la propriété intellectuelle (PI) est un sujet de débat constant au sein de la communauté de la recherche en Ontario et au Canada.

Le Ministère continuera d'examiner sérieusement les pratiques exemplaires en matière de gestion de la PI qui cadrent avec le Programme d'innovation de l'Ontario.

Le Ministère continuera de collaborer avec les universités, les établissements de recherche,

l'industrie et le secteur financier pour régler les questions de politique et de gestion de la PI et encourager l'élaboration de modèles et de méthodes de gestion de la PI qui maximiseront les avantages des programmes de recherche pour l'Ontario.

Le Ministère est conscient de l'existence de différentes approches dans les établissements de recherche de l'Ontario pour gérer la PI et reconnaît les exemples dignes de mention où des pratiques exemplaires en matière de gestion de la PI ont été mises en oeuvre dans les établissements de la province.

Mesure et compte rendu de l'efficacité des programmes

Il importe que le Ministère démontre l'efficacité de ses programmes et en quoi ils apportent de la valeur à l'Ontario. Il est essentiel de fixer des objectifs clairs pour les programmes afin de pouvoir élaborer des mesures précises de la performance. La mesure et le compte rendu de la performance d'un programme visent à orienter la prise de décisions et à démontrer la responsabilité du Ministère quant à l'atteinte des résultats.

Nous avons examiné le processus utilisé pour mesurer la performance du Fonds et constaté que les exigences relatives au compte rendu des résultats étaient limitées. Dans le cadre du processus de planification opérationnelle du gouvernement, le Ministère est tenu de présenter tous les ans un rapport sur les résultats de tous ses programmes, y compris le Fonds. Plus précisément, le Ministère rend compte de la performance de ses programmes par rapport à trois objectifs établis : les investissements à levier financier; le nombre de personnes aux compétences spécialisées qui participent à des projets financés par le Ministère; le nombre de licences actives qui découlent des projets financés par le Ministère.

Au cours de l'audience du Comité permanent des comptes publics tenue en février 2004 pour examiner notre rapport de vérification de 2003 sur la Division des sciences et de la technologie, le Ministère a déclaré « qu'il s'est engagé à mesurer la contribution de ses programmes à la promotion de la croissance d'emplois bien rémunérés ». Le Ministère a également précisé que l'objectif du programme était « de créer du savoir, des emplois à valeur ajoutée et un climat qui favorise la commercialisation de la recherche ».

Le Ministère a terminé récemment un examen intergouvernemental des mesures de performance et prévoit élaborer un certain nombre d'indicateurs pour les comptes rendus publics des résultats de la recherche et de la commercialisation. Bien que des mesures de performance aient été élaborées, le Ministère ne mesure pas si le Fonds atteint son objectif de créer des emplois bien rémunérés et ne fait pas de compte rendu public à ce sujet.

Le Ministère produit un rapport sur les résultats du Programme d'infrastructure de recherche à partir des données recueillies par la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI) du gouvernement fédéral. Certains renseignements importants sont recueillis, tels que le nombre de brevets découlant des projets cofinancés par la FCI et l'Ontario, mais ils ne sont pas communiqués au public.

Bien que ces mesures donnent un aperçu des résultats obtenus pour quelques-unes des subventions de recherche accordées, le Ministère n'a fixé aucun objectif mesurable permettant de comparer la performance. Nous avons été informés que le Ministère, dans le cadre d'un examen des mesures de la performance à l'échelle du Ministère, élaborera de nouvelles mesures de la performance et fixera des objectifs de performance pour chacun de ses programmes, y compris le Fonds.

RECOMMANDATION 3

Afin d'améliorer sa reddition de comptes au public et de renforcer sa capacité de mesurer les résultats obtenus pour les subventions accordées par le Fonds pour la recherche en Ontario (le Fonds), le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit :

- élaborer des mesures et des objectifs propres aux programmes ainsi que des points de référence pour évaluer la contribution du Fonds à son objectif global qui consiste à appuyer la création d'emplois et la commercialisation de la recherche;
- rendre compte périodiquement à l'Assemblée législative et au public de l'atteinte de ces mesures.

Le Ministère passe en revue ses mesures de performance actuelles afin d'améliorer les mesures de performance propres aux programmes et axées sur leurs effets. Notre objectif est d'améliorer la capacité du Ministère de mesurer l'effet des programmes du Fonds du point de vue des objectifs stratégiques et des priorités gouvernementales.

Cet objectif s'inscrit dans le mandat du Programme d'innovation de l'Ontario qui prévoit l'instauration de mesures efficaces pour tous les programmes de recherche et d'innovation importants.

Au cours de la prochaine phase de développement du Fonds, le Ministère s'est engagé à mettre en oeuvre un système d'évaluation des programmes pour mesurer l'effet économique et sociétal de tous les programmes du Fonds pour la recherche en Ontario.

SÉLECTION DES PROJETS

Le Ministère a la responsabilité au bout du compte de garantir que la sélection des projets de recherche éventuels permet d'atteindre les objectifs du Fonds et respecte les critères d'admissibilité précisés pour le Fonds. Pour s'assurer d'octroyer les subventions aux propositions les plus prometteuses, il faut disposer d'un processus de sélection équitable, efficace et transparent. Nous avons examiné le processus de sélection en place pour le Programme d'excellence en recherche et le Programme d'infrastructure de recherche.

Programme d'excellence en recherche

Le Programme d'excellence en recherche met l'accent sur l'excellence scientifique, le potentiel élevé de commercialisation et l'apport d'une valeur stratégique pour l'Ontario, et cible les initiatives de recherche nouvelles et de pointe. Le programme finance les coûts de fonctionnement de la recherche, notamment une partie des coûts indirects jusqu'à concurrence de 40 % des coûts directs d'un projet. Le financement total des projets individuels provient des contributions à parts égales du Ministère, de l'établissement de recherche et du secteur privé. En général, le Programme d'excellence en recherche exige que le tiers des coûts d'un projet soit financé par des contributions du secteur privé. Cette exigence vise à encourager les partenariats entre les établissements de recherche et le secteur privé ainsi que la commercialisation. En mars 2009, le ministre avait approuvé 71 projets dans le cadre du Programme d'excellence en recherche, représentant un engagement ministériel total de 306 millions de dollars et des engagements additionnels respectifs de 309 millions de dollars et de 271 millions de dollars de la part des établissements de recherche et des partenaires du secteur privé.

Des comités d'évaluation par les pairs évaluent toutes les propositions soumises au Programme d'excellence en recherche pour faciliter la sélection des projets qui répondent le mieux aux critères d'admissibilité du programme. En se fondant sur l'avis donné par les comités, le conseil consultatif du Fonds pour la recherche en Ontario, composé de sept cadres supérieurs issus du milieu universitaire, du secteur gouvernemental, de la communauté de la recherche et du monde des affaires, soumet ses recommandations en matière de financement au ministre, lequel prend la décision finale quant aux propositions qui seront financées. Nous avons examiné le processus de sélection du Programme d'excellence en recherche et constaté que la plupart

des projets respectaient les critères d'admissibilité du programme et avaient été soumis à un processus d'examen équitable et transparent. Nous avons toutefois relevé quelques exceptions importantes.

Les lignes directrices du programme précisent que la recherche financée doit demeurer viable quand le financement provincial prend fin. Nous avons constaté que le Ministère ne s'assurait pas dans tous les cas du respect de ce critère d'admissibilité. Plus précisément, le Ministère avait octroyé 40,5 millions de dollars (30,5 millions de dollars dans le cadre du Programme d'excellence en recherche et 10 millions de dollars dans le cadre du Programme d'infrastructure de recherche) à trois établissements de recherche qui fournissent des services informatiques à des chercheurs dans toute la province. Les établissements de recherche financés comprennent une composante opérationnelle et d'infrastructure et utilisent des super-ordinateurs qui permettent d'offrir un soutien à la recherche dans de nombreuses disciplines, depuis l'économie jusqu'au génie biomédical. Bien que le personnel du Ministère nous ait dit que ces établissements sont nécessaires pour soutenir la recherche dans la province, ils ne sont pas viables sans un financement public continu. Deux d'entre eux avaient reçu précédemment 23,7 millions de dollars en subventions provinciales d'autres programmes de recherche.

Le Ministère n'appliquait pas toujours les critères d'admissibilité du programme de façon uniforme pour veiller à ce que seuls les projets admissibles soient retenus. Plus précisément, un laboratoire avait obtenu une subvention de 23,5 millions de dollars (17,9 millions de dollars dans le cadre du Programme d'excellence en recherche et 5,6 millions de dollars dans le cadre du Programme d'infrastructure de recherche) parce qu'il présentait une valeur stratégique pour l'Ontario. Bien que le comité d'évaluation par les pairs ait attribué à ce laboratoire une note remarquable pour la commercialisation, le conseil consultatif a noté que le laboratoire n'offrait pas de possibilités de commercialisation et que sa définition comme projet répondant aux lignes directrices était discutable. Le conseil consultatif a ensuite renvoyé le projet au ministre pour qu'il prenne une décision finale quant au financement. Nous avons remarqué, dans les cas de ce genre, qu'il existe parfois des sources de financement plus appropriées. Par exemple, le Ministère avait octroyé 15 millions de dollars par le biais d'une autre source de financement à une proposition semblable qui avait été rejetée dans le cadre du programme parce que le projet n'offrait pas de possibilités de commercialisation à court terme.

RECOMMANDATION 4

Pour faire en sorte que le Programme d'excellence en recherche observe un processus de sélection qui, en plus d'être équitable et transparent, favorise la réalisation des objectifs du programme, le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit veiller à ce que toutes les propositions approuvées respectent les critères d'admissibilité du programme.

Jusqu'à maintenant, tous les projets qui ont reçu des subventions du Fonds ont été soumis au processus d'évaluation et de sélection. Le Ministère continuera de veiller à ce que toutes les propositions soient examinées par rapport aux critères d'admissibilité du programme dans le cadre du processus d'évaluation et de sélection approuvé par le conseil consultatif du Fonds. Le conseil continuera de renvoyer les exceptions au ministre pour qu'il prenne une décision finale.

Programme d'infrastructure de recherche

Le Programme d'infrastructure de recherche veille à ce que les établissements de recherche de l'Ontario financés par des fonds publics continuent de disposer d'une infrastructure ultramoderne pour entreprendre des projets de recherche et de développement technologique de calibre mondial. Ce

programme comporte deux volets : le programme pour la grande infrastructure et le programme pour la petite infrastructure. Le programme pour la grande infrastructure est axé sur les investissements stratégiques importants dans les installations de recherche qui stimulent le développement technologique, tandis que le programme pour la petite infrastructure est axé sur les investissements qui permettent d'attirer, de maintenir en poste et de former des chercheurs en fournissant les fonds nécessaires pour maintenir à la fine pointe les laboratoires et le matériel qu'ils utilisent.

Le Programme d'infrastructure de recherche repose sur un modèle de cofinancement avec la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI), une société créée par le gouvernement fédéral pour financer la recherche. Le programme permet aux établissements de recherche d'obtenir par effet de levier des subventions d'infrastructure du gouvernement fédéral pour réaliser des projets qui font progresser les objectifs et les priorités de l'Ontario en matière d'innovation. La contribution maximale de la province correspond en général à 40 % des coûts admissibles d'un projet, tandis que la FCI apporte une contribution de 40 %; l'établissement de recherche et les partenaires du secteur privé financent la dernière tranche de 20 % des coûts du projet. En mars 2009, le ministre avait approuvé 995 projets dans le cadre du Programme d'infrastructure de recherche représentant un engagement ministériel total de 317 millions de dollars, tandis que les engagements additionnels de la FCI et des autres partenaires (les établissements de recherche et le secteur privé) s'élevaient respectivement à 457 millions de dollars et 293 millions de dollars.

Le processus d'examen par les pairs qui évalue le bien-fondé scientifique des propositions d'infrastructure de recherche est géré par la FCI. Afin d'éviter le chevauchement des efforts, le Ministère s'en remet en général aux décisions prises par la FCI quant aux projets qui devraient recevoir du financement. Dans le cas du programme pour la grande infrastructure, le Ministère informe la FCI des propositions qui, selon lui, répondent le mieux aux objectifs de l'Ontario et devraient être financées. En se fondant sur les décisions de la FCI en matière de financement, le conseil consultatif soumet ses recommandations au ministre, qui prend la décision finale quant aux propositions qui seront financées.

Nous avons examiné ce processus et constaté que le Ministère approuvait en général les projets que la FCI avait décidé de financer et qu'il ne s'assurait pas dans tous les cas que les propositions retenues appuyaient les objectifs stratégiques de l'Ontario, tels que la commercialisation de la recherche. Plus précisément, dans le cas du programme pour la grande infrastructure, le Ministère avait égalé le financement accordé par la FCI pour 40 % des projets financés représentant 41,5 millions de dollars que le Ministère n'avait pas recommandés comme projets cadrant tout à fait avec les priorités de l'Ontario, tandis que la FCI avait refusé de financer des propositions d'une valeur de 18 millions de dollars désignées par le Ministère comme cadrant tout à fait avec les priorités stratégiques de la province. Nous avons été informés que le Ministère, pour la ronde de sélection de 2009 des propositions reçues dans le cadre du programme pour la grande infrastructure, se proposait d'examiner toutes les demandes pour en évaluer les avantages stratégiques pour l'Ontario et qu'il ne prévoyait pas égaler automatiquement le financement des projets retenus par la FCI. Le Ministère continuera d'égaler les décisions de financement de la FCI dans le cas du programme pour la petite infrastructure.

De plus, le Ministère exige que les établissements de recherche présentent une demande tant à la FCI qu'au gouvernement de l'Ontario pour obtenir une subvention du Programme d'infrastructure de recherche. Toutefois, nous avons remarqué que deux autres provinces, soit la Colombie-Britannique et l'Alberta, pour s'assurer de financer les projets qui comportent des avantages provinciaux substantiels, permettent aux établissements de recherche de présenter des demandes et de recevoir du financement même si leur demande n'est pas reliée à une demande auprès de la FCI.

RECOMMANDATION 5

Pour faire en sorte que les projets financés par le Programme d'infrastructure de recherche comportent des avantages économiques pour l'Ontario, le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit :

- financer uniquement les projets qui cadrent tout à fait avec les priorités de l'Ontario;
- envisager de financer les projets pour lesquels aucune subvention n'a été demandée à la Fondation canadienne pour l'innovation ou n'a été reçue de celle-ci, quand ces projets comportent des avantages importants pour l'Ontario.

Dans la dernière série de concours du programme pour la grande infrastructure du Fonds pour la recherche en Ontario, le Ministère a mis sur pied des comités d'évaluation de la valeur stratégique des propositions de recherche pour faire des recommandations au conseil consultatif du Fonds sur la mesure dans laquelle les propositions cadrent avec les priorités stratégiques de l'Ontario. À la suite de ce processus, le Ministère financera uniquement les projets qui cadrent avec les priorités de la province.

Collèges et petits établissements

L'Ontario compte 24 collèges qui ont des établissements dans plus de 100 collectivités de la province. D'après le Programme d'innovation de l'Ontario, les collèges communautaires de l'Ontario sont très réceptifs aux besoins et aux intérêts des collectivités et industries locales, ce qui en fait un important lien quand il s'agit de réagir rapidement aux exigences changeantes en compétences. Nombre de collèges travaillent en étroite collaboration avec les petites et moyennes entreprises (PME), en mobilisant leurs capacités en recherche et développement appliqués pour résoudre les problèmes propres à une compagnie. Les collèges remplissent ainsi un rôle important en contribuant à la croissance économique de l'Ontario, puisque plus de 99 % des entreprises de la province sont des PME.

Depuis toujours, les grandes universités ont davantage accès aux fonds pour la recherche que les petites universités et les collèges. Depuis la création du Fonds, la plupart de ses subventions ont été attribuées à des universités, trois d'entre elles recevant plus de 40 % du financement total du programme. Bien que les collèges puissent présenter une demande, aucun collège de l'Ontario n'a reçu directement des subventions du Fonds. Nous avons constaté que les collèges avaient été exclus du financement du programme pour la petite infrastructure parce que la FCI exclut explicitement les collèges de l'octroi des subventions du programme (un autre organisme fédéral a toutefois un programme consacré au financement des collèges).

Nous avons communiqué avec la moitié des collèges de l'Ontario pour obtenir leurs commentaires sur les améliorations qui pourraient être apportées au programme pour le rendre plus accessible aux collèges. Tous s'entendaient pour dire que l'Ontario profiterait d'un programme de recherche provincial consacré aux collèges et aux petits établissements qui tienne compte des besoins et des infrastructures qui leur sont propres. De plus, la majorité des répondants ont déclaré que leur collège avait des liens étroits et des partenariats avec des PME. Par exemple, un collège a indiqué que plus de la moitié de la recherche qu'il effectue a trait à des demandes précises de PME tandis qu'un autre collège nous a appris qu'il avait plus de 40 projets en cours avec des PME.

Les collèges reçoivent du financement d'autres programmes ministériels comme le Programme ontarien de commercialisation de la recherche (POCR) et les Centres d'excellence de l'Ontario. Par exemple, le gouvernement a annoncé l'octroi d'un financement de 10 millions de dollars du POCR sur trois ans au Colleges Ontario Network for Industry and Innovation afin d'aider les PME dans le domaine de la recherche appliquée, du transfert de

technologie et de la commercialisation. Toutefois, les collèges ont indiqué que ces programmes ne leur fournissent pas un soutien continu à long terme pour renforcer leur capacité de recherche.

RECOMMANDATION 6

Pour faire en sorte que le processus de sélection du Fonds pour la recherche en Ontario soit accessible à tous les requérants admissibles et pour faciliter la réalisation de l'objectif global du programme, soit la commercialisation de la recherche, le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit collaborer avec les collèges, les petits établissements et les organismes de recherche fédéraux pour garantir que les exigences et les besoins d'infrastructure propres aux collèges et aux petits établissements de l'Ontario qui mettent l'accent sur la recherche appliquée soient pris en compte comme il se doit.

Le Ministère reconnaît que les collèges et les petits établissements ont obtenu moins de succès que les grands établissements dans les concours pour obtenir des subventions du Fonds. Le Ministère poursuivra ses efforts de sensibilisation auprès des collèges, des petits établissements et des organismes de recherche fédéraux pour avoir l'assurance que les besoins de ces parties prenantes sont bien compris. De plus, le Ministère demeurera à l'affût des possibilités de renforcer la capacité de recherche des collèges et des petits établissements par le biais du Fonds et d'autres programmes, comme le Colleges Ontario Network for Industry and Innovation, conformément à ce qui est indiqué dans le rapport du vérificateur général.

SURVEILLANCE DES PROJETS

La surveillance est un processus permanent qui peut comprendre des activités comme des visites sur place, des enquêtes téléphoniques et par écrit, l'examen et l'analyse de rapports ainsi que le suivi de l'information reçue. La performance financière et opérationnelle des bénéficiaires de subventions doit faire l'objet d'un examen et d'une surveillance pendant tout le cycle de la subvention pour garantir que les objectifs du programme sont réalisés de façon efficace et efficiente et que les fonds publics sont utilisés de façon responsable. La *Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert* du Conseil de gestion du gouvernement exige également que les ministères communiquent avec les bénéficiaires des subventions à intervalles réguliers, surveillent les résultats des projets de recherche sous contrat et prennent des mesures correctives quand un bénéficiaire ne respecte pas ses obligations contractuelles. Il est nécessaire d'assurer une surveillance adéquate en temps opportun pour garantir que les fonds publics servent aux fins précisées dans les accords et que les fonds inutilisés sont remis à la province.

Dans notre rapport de vérification de 2003 sur la Division des sciences et de la technologie de l'ancien ministère de l'Entreprise, des Débouchés et de l'Innovation, nous faisions part de préoccupations importantes à l'égard des mécanismes de gouvernance et de responsabilisation en place pour gérer différents programmes de recherche de l'Ontario. Plus précisément, le Ministère avait versé 750 millions de dollars au Fonds ontarien pour l'innovation pour financer les dépenses en capital de la recherche en Ontario, mais il ne recevait pratiquement aucune information du Fonds et ne disposait pas des mécanismes de surveillance nécessaires pour le tenir responsable de son utilisation des fonds publics. De même, l'Innovation Institute of Ontario, une société sans but lucratif responsable de l'administration des coûts de fonctionnement de la recherche, ne conservait pas les évaluations des propositions de recherche à l'appui des décisions qu'elle prenait pour financer les projets.

Nous sommes d'avis que le regroupement du financement des coûts de fonctionnement et des dépenses en capital des projets de recherche en un

seul programme complet géré et administré par le Ministère a amélioré la capacité de celui-ci à assurer une surveillance efficace de son programme de subventions de recherche. Dans le cadre de notre examen des processus de surveillance du Ministère pour le Programme d'excellence en recherche et le Programme d'infrastructure de recherche, nous avons toutefois relevé des domaines où il serait possible d'apporter des améliorations.

Programme d'excellence en recherche

Pour faciliter la surveillance des bénéficiaires de subventions du Programme d'excellence en recherche, le Ministère reçoit des demandes trimestrielles de paiement, des rapports d'étape annuels, des rapports de vérification financière indépendants et des rapports sur les mesures de performance des bénéficiaires à différents stades de leurs projets. Nous avons examiné le processus de surveillance et relevé ce qui suit :

- La demande de paiement est un outil important qu'utilise le Ministère pour surveiller la progression financière d'un projet; par conséquent, les accords de subvention exigent que les bénéficiaires présentent des rapports et demandent des versements sur une base trimestrielle. Plus précisément, le Ministère utilise les présentations trimestrielles pour s'assurer que le secteur privé assume sa part des coûts d'un projet et pour déterminer si les frais du projet cadrent avec le budget initial. La surveillance des contributions du secteur privé permet au Ministère de savoir si un projet bénéficie du soutien de l'industrie. D'après l'accord de subvention, l'engagement du Ministère est conditionnel au versement de la quote-part du secteur privé. D'après notre échantillon de projets, 65 % des bénéficiaires n'avaient pas présenté les demandes de paiement dans les délais prévus (c'est-à-dire, tous les trimestres); en moyenne, les demandes étaient en retard de six mois. Le personnel du Ministère assurait généralement un suivi, mais il le faisait habituellement cinq mois après la date à laquelle le bénéficiaire aurait dû produire son rapport trimestriel. De plus, pour la moitié des projets que nous avons examinés, la contribution du secteur privé était inférieure à ce qu'il aurait dû verser pour assumer sa part des coûts d'un projet. Le secteur privé avait convenu d'apporter une contribution de 35 millions de dollars à ces projets, mais n'avait versé que 21 millions de dollars, ce qui représentait un manque à gagner de 14 millions de dollars. Le personnel du programme nous a informés que certains projets affichaient des retards de démarrage ou de fonctionnement, et que d'autres n'avaient pas obtenu le financement du secteur privé et étaient à l'affût de fonds de remplacement; de plus, les rapports de nombreux projets étaient en retard parce que les établissements collaborateurs n'avaient pas présenté de rapport à l'établissement principal. Un suivi plus complet en temps opportun est nécessaire pour déterminer si le programme doit continuer de financer des projets qui ne respectent pas leurs engagements.
- Les rapports d'étape annuels sont exigés des bénéficiaires pour déterminer si les jalons et les résultats attendus d'un projet sont atteints comme convenu dans l'accord de subvention et si l'échéancier du projet est respecté. Les rapports d'étape annuels décrivent en outre les effets généraux et les réalisations scientifiques du projet. Dans l'ensemble, le Ministère recevait effectivement les rapports d'étape annuels, mais beaucoup étaient en retard. Le personnel du Ministère effectuait en général un suivi auprès des bénéficiaires de subventions, mais la première lettre de rappel ne leur était envoyée habituellement que six mois après la date d'échéance d'un rapport. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas effectué de visite de surveillance formelle sur place pour évaluer la progression des projets financés. Compte tenu de la nature technique

et scientifique des projets de recherche, une vérification par un expert indépendant pourrait être utile, surtout pour les grands projets, afin d'évaluer si les projets avancent comme prévu. Un grand nombre des établissements de recherche universitaires et privés les plus prestigieux des États-Unis ont été accusés récemment de graves irrégularités. Certaines des irrégularités les plus courantes reliées aux subventions de recherche sont la falsification des rapports d'étape, des données de recherche, des résultats de la recherche et d'autres documents ainsi que l'utilisation des subventions pour couvrir d'autres frais non liés à la recherche ou des frais personnels. Des visites régulières sur place et l'aide d'un expert indépendant permettraient de prévenir et de détecter de telles situations. De plus, le Ministère indiquerait ainsi à la communauté de la recherche qu'il est déterminé à s'assurer que le financement de la recherche sert uniquement aux fins approuvées.

- Le Ministère reçoit des rapports de vérification financière indépendants à différents stades d'un projet, selon l'importance de la subvention. En général, il faut présenter chaque année un rapport vérifié pour les projets de plus de 5 millions de dollars. L'exigence en matière de rapport varie pour les projets de moins de 5 millions de dollars, mais il faut présenter au moins un rapport final. Toutefois, le Ministère n'a pas élaboré de directive claire sur le contenu exigé dans les rapports de vérification ni sur ce que les vérifications sont censées accomplir. Nous avons examiné plusieurs rapports de vérification soumis par les bénéficiaires et constaté que la plupart étaient soumis en retard et que leur contenu n'était pas uniforme. Quelques rapports décrivaient brièvement la méthode de comptabilité employée, mais la plupart n'en faisait pas mention. Dans le tiers des rapports que nous avons examinés, les revenus et les charges n'avaient pu être vérifiés par le comptable, mais le ministère n'avait effectué aucun suivi. En général, l'utilité de ces rapports pour surveiller l'affectation des subventions était limitée.

Le Programme d'excellence en recherche vise à financer les coûts de fonctionnement de la recherche; en conséquence, il est conseillé dans les lignes directrices du programme que les coûts liés aux installations et au matériel ne dépassent pas 10 % du total des coûts directs d'un projet. De plus, pour garantir que des taux raisonnables sont imputés au titre des salaires et avantages sociaux, les lignes directrices du programme limitent les taux qui peuvent être imputés en fonction des antécédents du chercheur. Nous avons relevé plusieurs cas où le Ministère avait approuvé des projets dont les dépenses estimatives dans ces domaines dépassaient les montants prévus dans les lignes directrices, ce qui a pu donner lieu à un financement non admissible total possible de plus de 4 millions de dollars dans le cadre du programme.

RECOMMANDATION 7

Pour s'assurer que les subventions du Programme d'excellence en recherche sont utilisées aux fins prévues et que la performance des projets fait l'objet d'une surveillance efficace, le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit :

- **instaurer un processus pour identifier les projets pour lesquels les rapports trimestriels exigés ne sont pas soumis, et en assurer le suivi;**
- **effectuer des visites de surveillance formelles régulières pour vérifier l'information soumise par les bénéficiaires de subventions afin de s'assurer que les fonds du programme servent à la recherche approuvée et que les jalons de la recherche sont atteints;**
- **élaborer des lignes directrices claires concernant ce que les vérifications indépendantes**

sont censées accomplir et les points sur lesquels elles doivent faire rapport, veiller à ce que les rapports de vérification soient reçus dans les délais prévus et effectuer rapidement un suivi des problèmes relevés par les vérifications.

Le Fonds pour la recherche en Ontario est un programme qui arrive à maturité. Le Ministère s'est engagé à améliorer et peaufiner continuellement le modèle de prestation du programme, et il convient que les projets doivent faire l'objet d'une surveillance efficace. À cet égard, il a mené à bien récemment le développement d'un module de surveillance des contrats pour le Programme d'excellence en recherche dans la base de données sur les subventions de recherche, laquelle saisit des renseignements importants pour la surveillance des projets.

De plus, dans le cadre du plan de vérification de 2008-2009 du Ministère, le Service de vérification interne a soumis à une vérification deux bénéficiaires importants du programme pour évaluer l'efficacité de la surveillance des bénéficiaires par le Ministère, déterminer si les bénéficiaires atteignaient les résultats prévus aux contrats, vérifier si les frais engagés sont admissibles en vertu du contrat et confirmer l'existence d'une documentation adéquate à l'appui. Les résultats de cet examen serviront à élaborer de meilleurs processus de surveillance pour le programme.

Programme d'infrastructure de recherche

Le Programme d'infrastructure de recherche est un programme cofinancé dont l'exécution est assurée en partenariat avec la FCI. Le programme compte environ quatre employés chargés de superviser et de surveiller 995 projets d'une valeur de 317 millions de dollars. Afin d'éviter le chevauchement des efforts, le Ministère s'en remet en général à la FCI pour surveiller les subventions d'infrastructure de recherche.

Avant d'effectuer des versements dans le cadre d'un projet d'infrastructure de recherche, le Ministère examine la demande de paiement pour s'assurer que la FCI a bel et bien versé sa part. Le Ministère reçoit des établissements une copie des rapports annuels et des rapports financiers des projets que la FCI exige pour en surveiller la performance.

Nous avons appris que la FCI effectue des visites périodiques pour évaluer le caractère satisfaisant et l'efficacité des politiques, des processus et des contrôles financiers et s'assurer que les fonds sont consacrés aux fins prévues. Nous avons appris également que la FCI effectue des vérifications des contributions reçues pour les projets afin de s'assurer que les établissements utilisent les fonds conformément aux modalités des accords de subvention et aux lignes directrices de la FCI, que la valeur des contributions du secteur privé est correctement estimée et que les jalons sont atteints.

Le Ministère pourrait demander les résultats des visites de surveillance et des vérifications effectuées par la FCI pour les projets financés dans le cadre du Programme d'infrastructure de recherche. Toutefois, nous avons constaté qu'il n'avait ni demandé ni reçu cette information pour les projets de l'Ontario. Comme le Ministère n'a effectué aucune de ses propres visites sur place, il est important qu'il obtienne ces renseignements pour pouvoir évaluer correctement si son personnel devrait aussi effectuer une vérification diligente ou si des problèmes relevés par la FCI touchent la province. Nous avons également remarqué que le Ministère n'avait pas conclu d'entente formelle avec la FCI pour clarifier les rôles et les attentes respectifs des parties subventionnaires et assurer une coordination efficace des processus de surveillance.

RECOMMANDATION 8

Afin de surveiller plus efficacement les subventions versées dans le cadre du Programme

d'infrastructure de recherche et d'assurer une coordination adéquate des processus de surveillance avec la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI), le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit :

- obtenir et examiner périodiquement les rapports de la surveillance et des vérifications effectuées par la FCI de certains grands projets financés par l'Ontario pour s'assurer que les fonds provinciaux servent aux fins prévues et que les établissements financés respectent les politiques et les lignes directrices du programme;
- évaluer s'il est nécessaire que son personnel effectue des visites sur place, surtout dans le cas des grands projets;
- conclure une entente formelle avec la FCI qui définit clairement les rôles et les attentes de chaque partie dans les processus de surveillance des projets cofinancés.

Le Ministère convient qu'il serait utile de collaborer avec la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI) à la définition d'un processus d'échange de renseignements visant à faciliter la surveillance des projets cofinancés. Plus particulièrement, le Ministère collaborera avec la FCI à la surveillance de certains grands projets financés par l'Ontario afin de s'assurer que les fonds provinciaux servent aux fins prévues et que les établissements financés respectent les politiques et les lignes directrices du programme.

ADMINISTRATION DU PROGRAMME

Le Ministère compte environ 15 employés à temps plein et 5 employés de soutien affectés à l'administration et à la prestation du programme du Fonds. Depuis la création du programme en 2004, le Ministère a versé plus de 300 millions de dollars de subventions et engagé en tout 623 millions de dollars pour 1 066 projets. Il est essentiel d'avoir des contrôles financiers et administratifs pour garantir que toutes les politiques importantes du programme sont respectées et que l'utilisation des fonds publics respecte le principe d'économie. Nous avons examiné les contrôles financiers et administratifs instaurés par le Ministère pour le programme afin de déterminer s'ils fonctionnaient de façon efficace et efficiente. Nous avons relevé certains domaines où des améliorations pourraient être apportées.

Systèmes d'information

Le Ministère utilise différents chiffriers, une base de données et des documents traités pour gérer les subventions du Fonds. La base de données sur les subventions de recherche que le Ministère utilise actuellement pour gérer les subventions est efficace comme dépôt de renseignements de base sur les projets, tels que la description des projets, les montants des subventions et les évaluations des comités d'examen. Toutefois, le système est désuet et est incapable de produire des renseignements essentiels sur le programme et propres aux projets dont le Ministère a besoin pour gérer la croissance du volume et de la complexité des subventions accordées (1 066 jusqu'à maintenant). Nous avons constaté que le Programme d'infrastructure de recherche utilise le système pour surveiller le versement des subventions aux projets individuels et le programme dans son ensemble, mais non le Programme d'excellence en recherche. De même, la base de données ne saisit pas certains renseignements nécessaires pour surveiller la performance de certains projets par rapport aux modalités des contrats, comme les demandes de paiement non reçues, les dates d'échéance et les contributions du secteur privé. Un module de surveillance des contrats est présentement développé dans le système pour consigner de l'information propre aux projets, mais uniquement pour le Programme d'excellence en recherche, et le module n'était pas

encore opérationnel à la fin de notre travail de vérification sur place.

Le Ministère développe un nouveau système de subventions électronique à un coût total estimatif de 2,9 millions de dollars pour faciliter la gestion des subventions octroyées dans le cadre de tous ses programmes de recherche. Le projet en est à la phase de planification; le nouveau système est censé être déployé en avril 2010 pour un autre programme ministériel, mais aucune date n'est prévue pour le Fonds. De plus, il reste à concevoir la fonction de surveillance des contrats du nouveau système et, au 31 mars 2009, le Ministère n'avait pas estimé le coût de cette composante.

RECOMMANDATION 9

Pour faire en sorte que le ministère de la Recherche et de l'Innovation dispose de l'information nécessaire pour assurer une supervision efficace du programme du Fonds pour la recherche en Ontario, son système informatique doit fournir en temps opportun au personnel du Ministère de l'information sur le programme et des renseignements propres aux projets.

Le Ministère convient que son système informatique doit fournir à son personnel en temps opportun de l'information sur le programme et des renseignements propres aux projets. Pour réaliser cet objectif, le Ministère développe un système de subventions électronique. Il s'agit d'un outil de gestion et de prestation de services convivial, qui permet de gagner du temps et qui automatisera les processus de gestion des subventions et alignera le Ministère sur le Programme d'innovation de l'Ontario. En plus d'offrir aux requérants un accès amélioré, le système facilitera pour le personnel du Ministère l'accès à l'information nécessaire pour gérer les programmes, y compris le Fonds, de façon plus stratégique.

Contributions des partenaires du secteur privé

Une participation significative du secteur privé aux programmes de recherche est souvent une indication que la recherche effectuée a une pertinence commerciale et comporte une valeur pour l'industrie. La participation du secteur privé à la recherche peut prendre la forme de contributions en espèces ou en nature. Les contributions en nature portent notamment sur l'équipement, le matériel, l'utilisation d'installations et le personnel de recherche. Il est plus facile pour le Ministère de vérifier les contributions en espèces, lesquelles peuvent être l'indication d'un niveau d'engagement plus élevé envers les possibilités commerciales des projets de recherche. Au 31 mars 2009, environ 60 % (164 millions de dollars) des contributions du secteur privé au Programme d'excellence en recherche et 99 % (156 millions de dollars) des contributions du secteur privé au Programme d'infrastructure de recherche étaient des contributions en nature.

Une évaluation juste des contributions en nature du secteur privé est essentielle, car il faut s'assurer que la contribution du Ministère aux projets n'est pas démesurée du fait qu'il égale des contributions dont la valeur est surestimée. Dans le cadre de sa rencontre avec le Comité permanent des comptes publics en février 2004, le Ministère avait déclaré qu'il « élaborerait des politiques pour confirmer les contributions et veiller à ce qu'il y ait une évaluation indépendante de toutes les contributions en nature d'une valeur importante ».

Nous avons examiné les contributions en nature de plus de 65 millions de dollars déclarées pour le secteur privé pour déterminer si le Ministère avait instauré des politiques permettant de garantir que les contributions sont évaluées correctement. Nous n'avons trouvé dans les dossiers aucune preuve d'évaluation indépendante confirmant que la valeur réelle des contributions en nature correspondait à la valeur revendiquée par l'auteur de la contribution. Dans le cas du Programme d'infrastructure de recherche, le Ministère s'en remet à la FCI pour

assurer l'exécution d'évaluations fiables. Pour le Programme d'excellence en recherche, il observe la politique de la FCI, qui exige normalement une évaluation indépendante sous une forme ou une autre, suivant le genre et la valeur des contributions en nature. Par exemple, la politique exige des soumissions concurrentielles au moyen d'un processus formel d'appel d'offres ou l'évaluation par un tiers des contributions en nature d'équipement supérieures à 500 000 $. Toutefois, nous avons relevé plusieurs exemples où il n'y avait aucune preuve d'évaluation indépendante dans les dossiers à l'appui des valeurs déclarées. Dans un cas, l'évaluation de l'équipement correspondait à 4,8 millions de dollars. Dans un autre exemple, le secteur privé avait fait une contribution de 18 millions de dollars sous forme d'installations et d'équipement, mais là encore nous n'avons trouvé aucune évaluation indépendante dans le dossier à l'appui de la valeur déclarée de cette contribution en nature.

RECOMMANDATION 10

Pour donner l'assurance que les contributions en nature du secteur privé font l'objet d'une juste évaluation, le ministère de la Recherche et de l'Innovation doit :

- s'assurer que les bénéficiaires de subventions respectent les politiques adoptées pour le programme concernant l'évaluation de la valeur des contributions en nature;
- vérifier périodiquement que les évaluations indépendantes des contributions substantielles en nature ont été effectuées pour appuyer les valeurs déclarées par les bénéficiaires de subventions.

Le Ministère, par le biais du Fonds, continuera d'évaluer les contributions en nature du secteur privé conformément aux pratiques exemplaires établies par les organismes subventionnaires pairs. De plus, le Ministère veillera à effectuer des vérifications périodiques des contributions en nature.

Chapitre 3
Section
3.11

Ministère des Services sociaux et communautaires

Programme Ontario au travail

Contexte

Le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) procure une aide sociale en vertu de deux programmes à quelque 450 000 personnes ainsi qu'aux membres admissibles de leur famille, ce qui représente en tout plus de 700 000 personnes. En vertu des dispositions de la *Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, le Ministère fournit un soutien du revenu et de l'emploi à environ 250 000 personnes handicapées admissibles, au sens de la Loi. En vertu de la *Loi sur le programme Ontario au travail*, programme faisant l'objet de la présente vérification, le Ministère procure une aide au revenu et à l'emploi à environ 200 000 personnes qui éprouvent des difficultés financières provisoires, sont sans emploi ou sont sous-employées. L'aide au revenu octroyée dans le cadre du programme Ontario au travail vise à aider les demandeurs admissibles à payer les frais de subsistance relatifs à la nourriture, à l'habillement, aux besoins personnels et au logement. L'aide à l'emploi accordée aux personnes admissibles comprend différentes activités visant à accroître leur employabilité pour leur permettre d'obtenir un emploi et de devenir autonomes.

L'aide de base au revenu accordée dans le cadre du programme Ontario au travail est inférieure en général à l'aide comparable versée en vertu du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. La Figure 1 présente une comparaison des prestations mensuelles types, toutes non imposables, entre le moment de notre dernière vérification en 2002 et l'exercice 2008-2009.

Figure 1 : Prestations mensuelles maximales du programme Ontario au travail (non imposables)

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

	Personne seule		Personne seule avec un enfant		Couple avec deux enfants et comptant un conjoint handicapé	
	2001-2002	2008-2009	2001-2002	2008-2009*	2001-2002	2008-2009*
Allocation pour les besoins essentiels ($)	195	216	446	360	576	429
Allocation maximale pour le logement ($)	325	356	511	560	602	660
Total ($)	**520**	**572**	**957**	**920**	**1 178**	**1 089**
Prestation comparable du POSPH ($)	930	1 020	1 424	1 423	1 816	1 680

* La réduction est imputable à l'instauration de la Prestation ontarienne pour enfants.

Chapitre 3
Section
3.11

Ministère des Services sociaux et communautaires

Programme Ontario au travail

Contexte

Le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) procure une aide sociale en vertu de deux programmes à quelque 450 000 personnes ainsi qu'aux membres admissibles de leur famille, ce qui représente en tout plus de 700 000 personnes. En vertu des dispositions de la *Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, le Ministère fournit un soutien du revenu et de l'emploi à environ 250 000 personnes handicapées admissibles, au sens de la Loi. En vertu de la *Loi sur le programme Ontario au travail*, programme faisant l'objet de la présente vérification, le Ministère procure une aide au revenu et à l'emploi à environ 200 000 personnes qui éprouvent des difficultés financières provisoires, sont sans emploi ou sont sous-employées. L'aide au revenu octroyée dans le cadre du programme Ontario au travail vise à aider les demandeurs admissibles à payer les frais de subsistance relatifs à la nourriture, à l'habillement, aux besoins personnels et au logement. L'aide à l'emploi accordée aux personnes admissibles comprend différentes activités visant à accroître leur employabilité pour leur permettre d'obtenir un emploi et de devenir autonomes.

L'aide de base au revenu accordée dans le cadre du programme Ontario au travail est inférieure en général à l'aide comparable versée en vertu du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. La Figure 1 présente une comparaison des prestations mensuelles types, toutes non imposables, entre le moment de notre dernière vérification en 2002 et l'exercice 2008-2009.

Figure 1 : Prestations mensuelles maximales du programme Ontario au travail (non imposables)

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

	Personne seule		Personne seule avec un enfant		Couple avec deux enfants et comptant un conjoint handicapé	
Allocation pour les besoins essentiels ($)	195	216	44€	360	576	429
Allocation maximale pour le logement ($)	325	356	511	560	602	660
Total ($)	**520**	**572**	**957**	**920**	**1 178**	**1 089**
Prestation comparable du POSPH ($)	930	1 020	1 424	1 423	1 816	1 680

* La réduction est imputable à l'instauration de la Prestation ontarienne pour enfants.

En plus de l'aide à l'emploi, les bénéficiaires du programme Ontario au travail peuvent aussi être admissibles, d'après les besoins établis, à une aide financière pour plusieurs autres éléments dans des circonstances bien précises. Ces éléments comprennent ce qui suit :

- les besoins essentiels sur le plan de la santé, notamment les fournitures médicales ainsi que les soins de la vue et les soins dentaires de base;
- des prestations pour l'établissement d'un nouveau domicile afin de faciliter l'installation permanente dans un nouveau logement;
- les frais liés au démarrage dans un nouvel emploi et à la participation à des activités d'aide à l'emploi, notamment pour le transport, la formation et l'habillement.

Pour être admissibles à de l'aide, les demandeurs doivent démontrer qu'ils ont des difficultés financières en fournissant une preuve que leurs actifs liquides et leurs niveaux de revenus non exemptés sont inférieurs aux seuils établis. Les demandeurs doivent en outre signer une entente de participation à une ou plusieurs activités visant à leur permettre d'acquérir les compétences nécessaires pour occuper un emploi durable, sauf si un report leur est accordé pour des raisons médicales ou autres.

La prestation du programme Ontario au travail est assurée pour le compte du Ministère par 47 gestionnaires des services municipaux regroupés, par des conseils d'administration de district des services sociaux ainsi que par 100 Premières nations, appelés collectivement gestionnaires de services. Un gestionnaire de services est soit une grande municipalité soit un groupe de petites municipalités, et chaque gestionnaire de services rend des comptes à l'un des neuf bureaux régionaux du Ministère. Les gestionnaires de services sont l'organe réglementaire désigné pour déterminer l'admissibilité des demandeurs.

Le Ministère et les gestionnaires de services partagent les coûts totaux de l'aide financière et de l'aide à l'emploi du programme Ontario au travail, comme indiqué dans la Figure 2. Le Ministère, qui assume 80 % de ces coûts, s'est engagé à augmenter graduellement sa quote-part à compter de 2010 et assumera l'intégralité des coûts en 2018. Les frais d'administration continueront d'être partagés à parts égales jusqu'à concurrence du budget approuvé.

Figure 2 : Partage des coûts du programme Ontario au travail (2008-2009) (en %)

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

	Ministère	GSMR
Aide au revenu	80	20
Aide à l'emploi	80	20
Administration	50	50

En 2008-2009, la quote-part du Ministère relative à l'aide au revenu accordée à des particuliers dans le cadre du programme Ontario au travail était supérieure à 1,5 milliard de dollars. Le Ministère a en outre consacré 194 millions de dollars à l'administration du programme et 171 millions de dollars à des programmes d'aide à l'emploi. Les dépenses totales du Ministère au titre du programme Ontario au travail pour 2008-2009 s'élevaient par conséquent à environ 1,9 milliard de dollars.

Depuis notre dernière vérification du programme en 2002, le volume de cas a augmenté de 3 % et la quote-part ministérielle des dépenses du programme a progressé en moyenne d'environ 2 % par année, comme indiqué dans la Figure 3. L'administration du programme Ontario au travail s'appuie sur le système informatique du Ministère, connu sous le nom de Système de gestion du modèle de prestation des services (SGMPS), lequel a été implanté à la grandeur de la province en 2002.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si les politiques et les procédures établies par le Ministère pour le programme Ontario au travail et ses activités de

Figure 3 : Volume de cas du programme Ontario au travail et quote-part ministérielle des dépenses
Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

Exercice	Nombre de cas	Variation, en %	Nombre de personnes à charge	Nombre total de bénéficiaires	Dépenses totales du Ministère (en millions de $)	Variation, en %
2001-2002	196 596		222 897	419 493	1 669,2	
2002-2003	195 137	(0,7)	208 930	404 066	1 726,0	3,4
2003-2004	192 096	(1,6)	197 657	389 751	1 639,5	(5,0)
2004-2005	191 723	(0,2)	188 946	380 669	1 677,0	2,3
2005-2006	198 378	3,5	188 424	385 806	1 753,2	4,5
2006-2007	199 242	0,4	183 826	383 068	1 794,5	2,4
2007-2008	194 920	(2,2)	176 955	371 873	1 807,4	0,7
2008-2009	202 181	3,7	178 261	380 446	1 899,2	5,1

surveillance des gestionnaires des services municipaux regroupés permettaient de garantir que :

- seules les personnes admissibles recevaient le juste montant d'aide financière ainsi qu'une aide à l'emploi appropriée pour leur permettre d'obtenir un emploi rémunéré et de devenir autonomes;
- la prestation du programme Ontario au travail se faisait dans le respect des principes d'économie et d'efficience.

Notre vérification comprenait l'examen et l'analyse des politiques, des procédures et des dossiers pertinents du Ministère, de même que des entrevues avec le personnel concerné du bureau principal du Ministère, de trois bureaux régionaux (Toronto, Hamilton-Niagara et Nord) et de trois bureaux de gestionnaires de services municipaux qui ont reçu notre visite. Collectivement, les trois bureaux de gestionnaires de services représentaient environ 40 % du coût total du programme assumé par le Ministère. Nous avons également demandé des statistiques récapitulatives et d'autres renseignements à propos du programme aux 44 gestionnaires de services qui n'ont pas reçu notre visite et plus de 80 % d'entre eux ont donné suite à notre demande.

Nous avions retenu les services d'un spécialiste de la sécurité informatique pour nous aider à évaluer la sécurité du SGMPS et effectuer un suivi des problèmes liés à la sécurité du système que nous avions relevés au cours de vérifications antérieures. Nous avons également rencontré les représentants principaux d'un groupe d'intervenants auprès des clients qui défend les intérêts des bénéficiaires de l'aide sociale afin d'obtenir leur point de vue sur les problèmes reliés au programme Ontario au travail.

Nous avons déterminé les objectifs de la vérification et élaboré des critères pour vérifier si les principaux systèmes, politiques et procédés ont été mis en place et s'ils fonctionnent de façon efficace. Nous avons discuté des critères avec la haute direction du Ministère et celle-ci les a approuvés. Nous avons ensuite conçu et exécuté des sondages et des procédés en fonction des objectifs et des critères que nous avions établis.

Notre travail de vérification, en particulier sur le plan de l'assistance au revenu et à l'emploi, couvrait plusieurs années dans bien des cas, mais nos constatations sont axées sur l'évaluation et le respect des politiques et des procédures relatives au programme Ontario au travail durant les exercices 2007-2008 et 2008-2009.

Nous avons également examiné un certain nombre de rapports de vérification que les Services de vérification interne du Ministère avaient émis récemment, dont plusieurs traitaient d'aspects précis du SGMPS. Ces rapports contenaient un certain nombre de constatations que nous avons prises en compte dans l'établissement de la portée de notre propre vérification du système. Toutefois, aucun

des rapports n'était axé sur les allocations pour les besoins essentiels et le logement, l'aide à l'emploi et les frais d'administration du programme, des éléments qui constituaient l'objet principal de notre vérification. Par conséquent, nous n'avons pu nous en remettre à ces rapports pour réduire la portée de l'objet principal de notre travail.

Résumé

Bien que le Ministère ait mis en oeuvre un certain nombre de changements que nous avions recommandés lors de notre vérification de 2002, l'administration du programme Ontario au travail s'était peu améliorée depuis. Nous sommes encore d'avis que le Ministère n'a toujours pas de garantie suffisante que seules les personnes admissibles reçoivent une aide financière et que celle-ci est du juste montant. Même si le Ministère considère que l'aide financière du programme Ontario au travail est une mesure provisoire, environ le tiers des bénéficiaires dans les trois bureaux de gestionnaires de services municipaux qui ont reçu notre visite touchaient des prestations depuis plus de deux ans et environ 13 %, depuis plus de cinq ans.

Il est essentiel que le Ministère exerce un niveau de surveillance approprié s'il veut avoir l'assurance que seules les personnes admissibles reçoivent une aide financière et que celle-ci est du juste montant. Nous avons constaté que d'autres améliorations s'imposaient sur le plan de la supervision de la prestation des services. De même, compte tenu de la taille et de la portée du programme Ontario au travail, le système informatique utilisé pour en assurer la prestation doit être fiable et fournir l'information nécessaire pour le gérer de façon efficace. Là encore, nous avions des préoccupations dans ce domaine.

En ce qui a trait à la surveillance ministérielle de la prestation du programme Ontario au travail par les gestionnaires de services, les points précis qui nous préoccupaient comprennent ce qui suit :

- Durant le processus de demande d'aide du programme Ontario au travail, les gestionnaires de services municipaux s'en remettent aux particuliers pour fournir presque tous les renseignements servant à déterminer leur admissibilité initiale à une aide au revenu. Le risque que les nouveaux demandeurs ne déclarent pas la totalité de leurs revenus et de leurs actifs est renforcé par le fait que les gestionnaires de services effectuent rarement les vérifications requises auprès de tiers – parce qu'ils estiment qu'elles ne sont pas essentielles au stade de l'admissibilité initiale.
- Beaucoup de bénéficiaires ne soumettent pas tous les mois les rapports exigés sur leurs revenus – et omettent souvent de le faire pendant de longues périodes – et les dossiers contenaient rarement de la documentation indiquant que cette obligation de rapport avait été suspendue.
- Dans bien des cas, des prestations pour des éléments comme l'établissement d'un nouveau domicile dans la collectivité et le démarrage dans un nouvel emploi étaient versées sans aucune preuve que c'était bel et bien le cas ou sans documentation à l'appui du montant remboursé. De plus, ces paiements dépassaient souvent les maximums établis.
- Beaucoup de demandes d'allocation de régime alimentaire spécial étaient associées à des circonstances discutables. Par exemple, nous avons relevé plusieurs cas où tous les membres d'une grande famille présentaient des états pathologiques multiples identiques diagnostiqués par un praticien de la santé. Par conséquent, dans un exemple, une famille comptait 10 personnes et chacune recevait l'allocation de régime alimentaire spécial maximale de 250 $ par mois, soit environ 30 000 $ par année pour toute la famille (si l'on ajoute les autres allocations, cette famille touchait au cours d'une année un montant d'environ 50 000 $, non imposable). Le montant total consacré aux allocations de régime

alimentaire est passé de 5 millions de dollars en 2002-2003, lors de notre dernière vérification, à plus de 67 millions de dollars au cours de l'exercice 2008-2009.

- Le montant des paiements excédentaires non recouvrés faits à quelque 350 000 bénéficiaires actuels et anciens du programme Ontario au travail est passé de 414 millions de dollars en février 2002 à 600 millions de dollars au 31 mars 2009 – il s'agit d'une augmentation de 45 %. Les gestionnaires de services ont déployé peu d'efforts pour recouvrer ces paiements excédentaires, ce qui pourrait être imputable en partie au fait qu'il n'y a pas d'encouragement financier pour les inciter à le faire.
- De nombreux signalements reçus par le biais de la ligne antifraude ne faisaient pas l'objet d'une enquête adéquate ou étaient laissés de côté.
- Il n'y avait à peu près rien dans les dossiers des bénéficiaires indiquant que les travailleurs sociaux des gestionnaires de services participaient à la détermination de l'activité d'aide à l'emploi la plus appropriée pour le bénéficiaire et aucune norme n'exigeait la documentation de ce processus. Habituellement, ce sont plutôt les bénéficiaires eux-mêmes qui choisissaient l'activité qui leur semblait la plus propice pour réintégrer le marché du travail. L'analyse que nous avons effectuée dans l'ensemble de la province montre que les deux tiers des bénéficiaires indiquaient la « recherche indépendante d'un emploi » comme l'activité la plus bénéfique.
- Nous avons constaté que les examens que le Ministère devait faire d'un échantillon des dossiers des gestionnaires de services étaient effectués en temps voulu et que le travail était raisonnablement bien fait. Toutefois, même si le Ministère a relevé dans les dossiers un grand nombre des mêmes lacunes systémiques que nous avons décelées dans le cadre de notre vérification, il ne semblait pas y avoir eu beaucoup de progrès d'une année à l'autre pour y remédier.
- Les examens ministériels d'un échantillon des demandes de remboursement des gestionnaires de services qui devaient être effectués tous les ans ne l'étaient pas et le Ministère ne s'assurait pas que les demandes étaient complètes, exactes et fondées sur les montants réels versés aux bénéficiaires. Ces examens sont d'une importance cruciale étant donné que les subventions totales versées par le Ministère en 2008-2009 s'élevaient à 1,5 milliard de dollars.
- Le Ministère continuait de rembourser les frais d'administration des gestionnaires de services sur une base historique plutôt qu'en fonction des coûts par cas. Par ailleurs, il ne disposait pas des détails nécessaires pour évaluer le caractère raisonnable des dépenses administratives des gestionnaires de services. De plus, certains d'entre eux estimaient qu'ils absorbaient une part beaucoup plus importante que leur quote-part de 50 % des frais d'administration approuvés.
- Le Ministère n'avait pas suffisamment de renseignements pour évaluer si les fonds d'aide à l'emploi étaient consacrés aux fins prévues et si ces dépenses aidaient vraiment les gens à trouver un emploi.
- Le Ministère disposait de très peu d'information pour évaluer l'efficience et l'efficacité de la prestation du programme. Toutefois, il avait instauré des mesures de résultats dans le cadre d'un projet pilote en 2006 à l'égard desquelles les gestionnaires de services devaient présenter un rapport selon des cycles de deux ans. Le premier de ces cycles, qui commençait en 2008, exigeait que les gestionnaires de services effectuent un suivi de la performance et évaluent les stratégies d'emploi en fonction des résultats ciblés.

Malgré les améliorations apportées au Système de gestion du modèle de prestation des services du Ministère depuis son déploiement en 2002 – dont

un grand nombre visaient à accroître la fiabilité du système et à améliorer la complétude et l'exactitude de son information –, il subsistait des problèmes de fiabilité et des lacunes connues, notamment :

- Les utilisateurs du SGMPS ne recevaient pas, sous une forme facilement compréhensible, l'information dont ils avaient besoin pour gérer et superviser le programme de façon efficace. De plus, il n'y avait pas de fonction de rédaction de rapport dans le système qui aurait permis aux utilisateurs d'extraire facilement l'information dont ils avaient besoin de façon ponctuelle.
- Les gestionnaires de services nous ont dit qu'ils avaient compensé les limites du système en mettant au point environ 150 systèmes et processus de rechange. Ils ont précisé que la mise au point d'un grand nombre de ces solutions de rechange autonomes exigeait des coûts et un temps considérables. Par exemple, la plupart des gestionnaires de services maintenaient des systèmes de rechange pour gérer la fonction d'aide à l'emploi du programme Ontario au travail, une composante cruciale du programme que le SGMPS ne couvre pas de façon aussi complète qu'il le faudrait.
- Bien qu'il y ait un niveau raisonnable de contrôle de sécurité pour protéger le système contre les attaques externes, il ne permet pas d'empêcher un utilisateur interne ayant des connaissances en informatique de passer de l'accès restreint au plein accès, ce qui augmente le risque de paiements frauduleux.

Nous croyons comprendre que le gouvernement a désigné le SGMPS comme une priorité dans son projet visant à remédier aux applications à risque élevé. Le Ministère étudie ses options pour améliorer le système ou d'autres possibilités d'en améliorer la technologie. Il préparera une analyse de rentabilisation à cet égard pour la fin de l'automne 2009.

Le ministère des Services sociaux et communautaires accueille favorablement les constatations et recommandations du vérificateur général en ce qui a trait à la prestation et à la surveillance du programme Ontario au travail. Il s'agit d'un service crucial offert à certains citoyens comptant parmi les plus vulnérables de l'Ontario, surtout dans la conjoncture économique actuelle. Le Ministère a pris des mesures au fil des années pour améliorer la surveillance et la gestion du programme et il continuera de concentrer ses efforts sur l'amélioration de l'administration du programme.

Constatations détaillées de la vérification

SURVEILLANCE ET CONTRÔLE MINISTÉRIELS DE LA PRESTATION DU PROGRAMME

Aperçu de la prestation du programme

Dans la plupart des cas, la personne amorce le processus de demande d'aide du programme Ontario au travail en se rendant ou en téléphonant au bureau du gestionnaire de services municipaux local. Au cours de ce premier contact, le personnel du gestionnaire de services fournit de l'information sur le processus de présentation d'une demande, notamment sur les critères d'admissibilité ainsi que sur les renseignements et les documents requis pour remplir la demande. Le personnel du gestionnaire de services demande en outre de l'information de base comme le nom de la personne, son adresse, son âge, le nombre de personnes à charge et ainsi de suite et consigne ces renseignements dans le SGMPS.

Une décision quant à l'admissibilité à de l'aide est prise à la suite de la tenue d'une

un grand nombre visaient à accroître la fiabilité du système et à améliorer la complétude et l'exactitude de son information –, il subsistait des problèmes de fiabilité et des lacunes connues, notamment :

- Les utilisateurs du SGMPS ne recevaient pas, sous une forme facilement compréhensible, l'information dont ils avaient besoin pour gérer et superviser le programme de façon efficace. De plus, il n'y avait pas de fonction de rédaction de rapport dans le système qui aurait permis aux utilisateurs d'extraire facilement l'information dont ils avaient besoin de façon ponctuelle.
- Les gestionnaires de services nous ont dit qu'ils avaient compensé les limites du système en mettant au point environ 150 systèmes et processus de rechange. Ils ont précisé que la mise au point d'un grand nombre de ces solutions de rechange autonomes exigeait des coûts et un temps considérables. Par exemple, la plupart des gestionnaires de services maintenaient des systèmes de rechange pour gérer la fonction d'aide à l'emploi du programme Ontario au travail, une composante cruciale du programme que le SGMPS ne couvre pas de façon aussi complète qu'il le faudrait.
- Bien qu'il y ait un niveau raisonnable de contrôle de sécurité pour protéger le système contre les attaques externes, il ne permet pas d'empêcher un utilisateur interne ayant des connaissances en informatique de passer de l'accès restreint au plein accès, ce qui augmente le risque de paiements frauduleux.

Nous croyons comprendre que le gouvernement a désigné le SGMPS comme une priorité dans son projet visant à remédier aux applications à risque élevé. Le Ministère étudie ses options pour améliorer le système ou d'autres possibilités d'en améliorer la technologie. Il préparera une analyse de rentabilisation à cet égard pour la fin de l'automne 2009.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère des Services sociaux et communautaires accueille favorablement les constatations et recommandations du vérificateur général en ce qui a trait à la prestation et à la surveillance du programme Ontario au travail. Il s'agit d'un service crucial offert à certains citoyens comptant parmi les plus vulnérables de l'Ontario, surtout dans la conjoncture économique actuelle. Le Ministère a pris des mesures au fil des années pour améliorer la surveillance et la gestion du programme et il continuera de concentrer ses efforts sur l'amélioration de l'administration du programme.

Constatations détaillées de la vérification

SURVEILLANCE ET CONTRÔLE MINISTÉRIELS DE LA PRESTATION DU PROGRAMME

Aperçu de la prestation du programme

Dans la plupart des cas, la personne amorce le processus de demande d'aide du programme Ontario au travail en se rendant ou en téléphonant au bureau du gestionnaire de services municipaux local. Au cours de ce premier contact, le personnel du gestionnaire de services fournit de l'information sur le processus de présentation d'une demande, notamment sur les critères d'admissibilité ainsi que sur les renseignements et les documents requis pour remplir la demande. Le personnel du gestionnaire de services demande en outre de l'information de base comme le nom de la personne, son adresse, son âge, le nombre de personnes à charge et ainsi de suite et consigne ces renseignements dans le SGMPS.

Une décision quant à l'admissibilité à de l'aide est prise à la suite de la tenue d'une

réunion d'évaluation détaillée avec la personne concernée. Selon l'objectif fixé par le Ministère, les gestionnaires de services doivent tenir la rencontre et prendre une décision dans un délai de quatre jours après le premier contact.

La demande est complète quand les demandeurs fournissent tous les renseignements énumérés précédemment ainsi que la documentation à l'appui. Pour qu'une personne soit admissible sur le plan financier, son avoir total non exempté ne doit pas être supérieur aux montants suivants :

- 572 $ dans le cas d'une personne seule;
- 989 $ dans le cas d'un groupe de prestataires (famille) comptant un conjoint.
  (Ces montants sont augmentés en général de 500 $ par personne à charge admissible.)

Certains éléments, tels qu'une résidence principale, un premier véhicule automobile d'une valeur inférieure à 10 000 $, un REER immobilisé et des frais funéraires payés à l'avance, sont exclus du calcul effectué pour déterminer si l'avoir total d'une personne est inférieur au plafond prescrit. Pour qu'un demandeur soit admissible à une prestation même partielle du programme Ontario au travail, il faut que le revenu familial total non exempté soit inférieur au montant d'aide du programme Ontario au travail auquel il pourrait avoir droit. Au bout de trois mois d'aide financière, 50 % du revenu gagné et des montants versés en vertu d'un programme de formation constituent un revenu exempté aux fins de l'établissement de l'admissibilité.

Les demandeurs, leur conjointe ou conjoint et toute autre personne adulte à charge comprise dans le groupe de prestataires doivent signer une entente de participation. Cette entente exige que la personne prenne part à certaines activités d'aide à l'emploi et fasse des efforts raisonnables pour chercher et trouver un emploi rémunéré. Si le demandeur a fourni toute l'information et la documentation nécessaires, une décision finale est prise et lui est communiquée par écrit.

Une demande d'aide en cas d'urgence peut être présentée en tout temps pendant le processus de demande; une aide au revenu en cas d'urgence peut être accordée pour une période d'au plus 16 jours au titre des besoins essentiels et du logement avant l'exécution complète du processus de demande formel.

Dans les cas où la demande est rejetée, les demandeurs peuvent présenter une demande de révision interne dans un délai de 30 jours. L'examen, effectué par un autre travailleur social ou un superviseur, doit être terminé dans les dix jours suivant la réception de la demande. Si l'examen n'est pas terminé dans ce délai ou si le demandeur est insatisfait de la décision rendue, il peut alors faire appel devant le Tribunal de l'aide sociale, lequel est un organisme autonome qui n'a aucun lien de dépendance envers le Ministère et les gestionnaires de services.

Évaluation initiale de l'admissibilité sur le plan financier

Comme nous l'avons souligné précédemment, les demandeurs doivent fournir aux gestionnaires de services municipaux les renseignements nécessaires pour établir leur admissibilité à une aide financière et déterminer le juste montant d'aide à leur verser. Ils sont tenus de fournir plusieurs documents dont certains doivent faire l'objet d'une vérification visuelle et dont les détails pertinents doivent être consignés dans le système informatique, ou dont des copies doivent être versées au dossier. Les documents comprennent la carte d'assurance sociale, la carte Santé de l'Ontario, un certificat de naissance et tout autre document jugé nécessaire pour vérifier l'identité de la personne et sa situation juridique au Canada.

Pour déterminer le juste montant d'aide à verser, il faut également que les demandeurs fournissent des éléments comme des relevés bancaires mensuels, des talons de chèque de paie, des relevés d'emploi, des formulaires d'enregistrement de la propriété d'un véhicule et une preuve des coûts engagés au titre du logement.

Notre examen d'un échantillon de dossiers de personnes recevant des prestations du programme

Ontario au travail a révélé, dans de nombreux cas, que les documents critiques nécessaires pour établir de façon concluante l'identité ou la situation juridique du demandeur n'avaient pas fait l'objet d'une vérification visuelle ou qu'une copie de ceux-ci n'avait pas été versée au dossier contrairement aux exigences.

Par exemple, chez l'un des gestionnaires de services municipaux qui ont reçu notre visite, le numéro d'aide sociale manquait dans environ 8 % des dossiers de bénéficiaires; il s'agit d'une omission qui complique la détection, par exemple, des paiements en double. De même, dans plusieurs cas, il n'y avait aucune preuve dans le dossier que l'identité du bénéficiaire, sa date de naissance ou sa situation juridique au Canada avaient fait l'objet d'une vérification.

Il y a également un risque manifeste que des demandeurs omettent de déclarer la totalité de leurs revenus ou de leurs avoirs quand ils demandent de l'aide. De même, rien ne garantit que le demandeur a fourni un relevé bancaire de tous les comptes dont il est titulaire ou tous les talons de chèque de paie pertinents pour déterminer son admissibilité sur le plan financier.

Pour éliminer ce risque et faciliter la vérification du revenu et des avoirs déclarés par les demandeurs, le Ministère a conclu plusieurs ententes d'échange de renseignements avec des tiers, notamment avec Ressources humaines et Développement des compétences Canada relativement à l'information sur l'assurance-emploi, avec l'Agence du revenu du Canada pour l'information sur les déclarations de revenus, avec Equifax pour l'information sur le crédit, avec le ministère des Transports de l'Ontario relativement à la propriété d'un véhicule et avec le Bureau des obligations familiales pour vérifier si le demandeur reçoit une pension alimentaire.

Le Ministère nous a informés que les gestionnaires de services doivent vérifier auprès de ces organismes le revenu et les avoirs déclarés par les bénéficiaires tant au moment de la détermination initiale de l'admissibilité qu'à l'occasion de toutes les réévaluations subséquentes de l'admissibilité financière. Toutefois, le personnel des trois gestionnaires de services qui ont reçu notre visite n'interprétait pas les directives ministérielles comme exigeant que les vérifications auprès de tiers soient effectuées au stade de l'admissibilité financière initiale et, dans la pratique, effectuait rarement ces vérifications à ce stade.

Alors que le personnel des gestionnaires de services reconnaissait que les vérifications auprès de tiers étaient exigées pour les réévaluations subséquentes de l'admissibilité financière, nous avons relevé certains cas où les vérifications n'étaient pas davantage effectuées à cette étape.

Dans notre *Rapport annuel 2002*, nous nous étions dits préoccupés par le fait que des demandeurs non admissibles recevaient possiblement de l'aide financière. Nous avions alors dit que le Ministère « devait renforcer auprès des gestionnaires de services le respect des exigences relatives à l'obtention, à la documentation et à l'évaluation correcte des renseignements exigés des bénéficiaires ». Le Ministère nous avait alors répondu, de même que lors du suivi que nous avons effectué dans le cadre de notre *Rapport annuel 2004*, qu'il remédierait à ce problème; or, nous constatons qu'un grand nombre des mêmes problèmes ne sont toujours pas véritablement corrigés.

RECOMMANDATION 1

Afin de garantir que l'admissibilité financière initiale d'une personne aux prestations du programme Ontario au travail est déterminée de façon adéquate et que le juste montant d'aide est versé, le ministère des Services sociaux et communautaires doit veiller à ce que les gestionnaires de services municipaux regroupés :

- **vérifient visuellement les documents ou obtiennent des copies de tous les documents requis pour établir l'identité d'une personne et sa situation juridique au Canada, surtout les cartes d'assurance sociale;**
- **respectent dans tous les cas l'obligation de vérifier auprès des tiers avec lesquels le**

Ministère a conclu des ententes d'échange de renseignements les revenus et les actifs déclarés par les demandeurs.

Le Ministère est conscient de la nécessité de veiller à ce que seules les personnes admissibles reçoivent l'aide du programme Ontario au travail et que celle-ci soit du juste montant.

Le Ministère a instauré des normes de vérification pour le programme afin de s'assurer de l'admissibilité initiale et continue, et il prendra des mesures pour veiller à ce que les gestionnaires de services comprennent et respectent les normes et les exigences du programme en matière de vérification.

Réévaluations de l'admissibilité financière

La politique ministérielle exige que les gestionnaires de services municipaux réévaluent l'admissibilité financière continue de tous leurs bénéficiaires du programme Ontario au travail au moins tous les 12 mois à compter du moment de la dernière évaluation. Pour ce faire, les gestionnaires de services sont censés observer le Processus de vérification détaillée (PVD) mis au point par le Ministère; il s'agit d'une liste de contrôle qui exige d'exécuter la plupart des procédures qui ont été suivies au moment de l'évaluation initiale de l'admissibilité financière, y compris les vérifications auprès de tiers. De plus, le système informatique SGMPS signale le niveau de priorité de la réévaluation de l'admissibilité de chaque bénéficiaire comme élevé, moyen ou faible, en fonction de facteurs de risque programmés. Les gestionnaires de services sont censés exécuter le PVD selon cet ordre de priorité.

Nous avons toutefois constaté que les réévaluations financières n'étaient pas effectuées au moins tous les 12 mois dans environ la moitié des dossiers que nous avons examinés. En fait, dans certains cas, aucune réévaluation de l'admissibilité financière n'avait été effectuée depuis cinq ans. Dans un cas entre autres, le revenu non déclaré d'un bénéficiaire qui aurait pu être détecté au moyen d'une vérification auprès de tiers a donné lieu à un paiement excédentaire de 38 000 $ sur une période de quatre ans et demi. Comme aucun PVD n'avait été exécuté durant cette période, le revenu du bénéficiaire n'avait pas été vérifié auprès de l'Agence du revenu du Canada contrairement à ce qu'exigeait la politique ministérielle.

Qui plus est, dans environ 25 % des cas, le personnel des gestionnaires de services n'utilisait pas la liste de contrôle du PVD prescrite par le Ministère. Par ailleurs, que la liste soit utilisée ou non, dans beaucoup de cas la documentation nécessaire pour montrer que le personnel avait respecté les exigences du PVD ne figurait pas dans le dossier. Nous avons aussi constaté, chez l'un des gestionnaires de services qui ont reçu notre visite, que les vérifications auprès de tiers n'étaient pas effectuées dans environ le tiers des dossiers, ce qui accentuait nos préoccupations quant à l'absence de réévaluations en bonne et due forme.

Nous avons également remarqué qu'aucun des trois gestionnaires de services qui ont reçu notre visite n'utilisait le signalement des dossiers à risque dans le SGMPS ou que ceux-ci ne l'utilisaient pas pour identifier comme prévu les bénéficiaires présentant un risque élevé et les soumettre ainsi en priorité à un PVD. Toutefois, l'un des trois gestionnaires de services avait mis au point son propre système de classement des risques, qu'il jugeait plus efficace.

RECOMMANDATION 2

Afin de garantir que les bénéficiaires continuent d'être admissibles sur le plan financier aux prestations du programme Ontario au travail et pour éviter les paiements excédentaires, le ministère des Services sociaux et communautaires doit veiller à ce que les gestionnaires de services municipaux regroupés :

- effectuent une réévaluation financière de chaque bénéficiaire au moins tous les 12 mois conformément aux exigences;
- utilisent la liste de contrôle prescrite par le Ministère pour effectuer les réévaluations financières et obtiennent une documentation suffisante, notamment les vérifications auprès de tiers, à l'appui des résultats de la réévaluation;
- fassent en sorte que le signalement des dossiers à risque dans le Système de gestion du modèle de prestation des services soit efficace et serve à identifier en priorité les cas à risque élevé qu'il faut soumettre à un examen.

Le Ministère convient que des mesures appropriées doivent être prises pour vérifier l'admissibilité continue des bénéficiaires.

Le Ministère a instauré des normes de vérification pour le programme afin de s'assurer de l'admissibilité initiale et continue, et il prendra des mesures pour veiller à ce que les gestionnaires de services comprennent et respectent les normes et les exigences du programme en matière de vérification.

De plus, le Ministère mettra en oeuvre une méthode axée sur le risque pour les réévaluations de l'admissibilité financière du programme Ontario au travail. Ce modèle de gestion du risque permettra de garantir que seuls les bénéficiaires admissibles continuent de recevoir des prestations du programme et que celles-ci sont du juste montant.

Déclaration d'autres revenus

Comme au moment de notre dernière vérification, les bénéficiaires doivent déclarer chaque mois leur revenu et les changements s'y rapportant – pour permettre aux gestionnaires de services de déterminer leur admissibilité continue à l'aide et le juste montant d'aide à verser. Dans le cas des bénéficiaires qui reçoivent de l'aide du programme Ontario au travail depuis trois mois, 50 % du revenu gagné ou du montant reçu dans le cadre d'un programme de formation est déduit de l'aide qui leur est versée. Le revenu non exempté provenant de toutes les autres sources est déduit en totalité. Toutefois, les gestionnaires de services peuvent présentement, à leur discrétion, annuler l'exigence de déclaration mensuelle du revenu dans le cas des bénéficiaires qui, selon l'une des directives du programme, « n'ont pas de revenu à déclarer ou qui ont un revenu fixe ».

D'après notre examen d'un échantillon de dossiers, il arrivait souvent que les déclarations mensuelles du revenu n'étaient pas soumises pendant plusieurs mois ou ne l'étaient pas du tout. Dans ces cas, il n'y avait aucune preuve que le gestionnaire de services avait annulé l'exigence de déclaration mensuelle du revenu. Un gestionnaire de services a indiqué qu'il avait l'habitude d'annuler l'exigence de déclaration de revenu dans tous les cas – n'exigeant la déclaration que dans des cas exceptionnels – et qu'il n'était donc pas nécessaire de documenter l'annulation dans le dossier de chaque bénéficiaire. Toutefois, en l'absence d'une annulation ou d'un suivi quelconque, on ne pouvait savoir si le bénéficiaire avait des revenus qui auraient dû être pris en compte dans le calcul du montant d'aide auquel il avait droit le mois suivant. À cet égard, nous avons remarqué que le vérificateur externe de l'un des gestionnaires de services avait constaté que plus de 60 % des paiements excédentaires dans un échantillon étaient imputables au fait que les bénéficiaires n'avaient pas déclaré leur revenu.

RECOMMANDATION 3

Afin de garantir que l'aide financière accordée par le programme Ontario au travail soit du juste montant et pour minimiser les paiements excédentaires, le ministère des Services sociaux et communautaires doit veiller à ce que les

gestionnaires de services municipaux regroupés reçoivent une déclaration mensuelle de revenu de chaque bénéficiaire sauf s'ils ont annulé l'exigence de déclaration pour des raisons rigoureuses documentées dans le dossier. Si l'intention du Ministère est que les gestionnaires de services municipaux regroupés n'exigent la déclaration que dans des cas exceptionnels, il se doit de communiquer plus clairement cette intention.

Le Ministère est conscient de la nécessité de veiller à ce que seules les personnes admissibles reçoivent l'aide du programme Ontario au travail et que celle-ci soit du juste montant. Le Ministère réévaluera les exigences actuelles en matière de déclaration de revenu. À la suite de cette réévaluation, il communiquera clairement les exigences et renforcera l'obligation pour les gestionnaires de services de s'y conformer.

Figure 4 : Exemples d'autre aide financière et d'autres prestations

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

Type de prestations et fréquence de versement	Montant maximum ($)	Dépenses en 2008-2009 (en millions de $)
Prestations pour l'établissement d'un nouveau domicile et le maintien dans la collectivité (une fois aux 24 mois)	799 (personne seule) 1 500 (famille)	77
Allocation de régime alimentaire spécial (versement mensuel)	250	67
Frais liés à l'emploi (versement mensuel)	250	50
Prestations d'emploi et prestations pour la participation à des activités d'aide à l'emploi (une fois aux 12 mois)	253	27
Frais funéraires et d'inhumation	2 250	5

Autre aide financière et autres prestations

Les bénéficiaires du programme Ontario au travail peuvent aussi être admissibles à une aide au revenu ou à des prestations complémentaires en plus de l'aide financière reçue au titre des besoins essentiels et du logement. Les catégories d'aide complémentaire les plus courantes sont indiquées à la Figure 4.

Les exemples de prestations complémentaires obligatoires pour tous les bénéficiaires admissibles ou les membres du groupe de prestataires (famille) d'un bénéficiaire comprennent les prestations pour l'établissement d'un nouveau domicile et le maintien dans la collectivité, les prestations d'emploi et les prestations pour la participation à des activités d'aide à l'emploi ainsi que les prestations pour soins dentaires et de la vue pour les enfants à charge.

D'autres prestations complémentaires peuvent également être accordées par le gestionnaire de services, à son gré et au cas par cas. Les exemples de prestations discrétionnaires comprennent les soins dentaires et de la vue pour adultes, les frais funéraires et d'inhumation et les frais de déménagement.

Une documentation suffisante doit être versée au dossier de chaque bénéficiaire ou consignée dans le système informatique pour appuyer la décision de fournir l'aide et la prestation complémentaires, ainsi que le montant octroyé.

Notre examen de la documentation à l'appui dans un échantillon de dossiers de bénéficiaires a révélé ce qui suit :

- Il n'y avait bien souvent aucun élément dans le dossier confirmant que l'établissement d'un nouveau domicile dans la collectivité ou des activités de démarrage dans un emploi – par exemple, un déménagement ou l'inscription à un cours pour lesquels une aide complémentaire ponctuelle avait été accordée – avaient effectivement eu lieu. Par exemple, un gestionnaire de services versait automatiquement un paiement annuel de 253 $ au titre

du démarrage dans un emploi à quiconque participait à une activité d'aide à l'emploi. Or, l'argent est destiné aux bénéficiaires qui entreprennent une activité pour la première fois de l'année en cours; il ne s'agit pas d'un paiement annuel récurrent.

- De même, dans bien des cas, le besoin des différents types de prestations complémentaires accordées n'était pas établi. Par exemple, plusieurs gestionnaires de services versaient automatiquement un montant de 100 $ par mois au titre des frais liés à l'emploi à tous les participants qui signaient une entente de participation, et ce, sans établir leur admissibilité à ce montant et sans exiger de récépissés. Pour l'un des gestionnaires de services, nous avons remarqué que ces paiements mensuels totalisaient plus de 19 millions de dollars en 2008.
- Dans la plupart des cas, contrairement aux exigences du programme, il n'y avait ni récépissés dans le dossier ni notes dans le SGMPS à l'appui du caractère raisonnable des montants versés aux bénéficiaires.
- Les paiements de différents types de prestations complémentaires dépassaient souvent les maximums établis. Par exemple :
  - Les gestionnaires de services payaient souvent des frais de formation d'un montant se situant entre 7 000 $ et 13 000 $ par année dans la catégorie « frais liés à l'emploi », dont la limite annuelle moyenne est de 3 000 $ et qui vise à couvrir les coûts de formation mineurs, les frais de certification et d'autres coûts qui permettent à une personne de progresser vers l'obtention d'un emploi. La limite de 3 000 $ ne peut être dépassée qu'avec l'approbation formelle de l'administrateur des gestionnaires de services, laquelle n'avait pas été reçue. Les frais liés à l'emploi sont payés à même l'enveloppe budgétaire de l'aide à l'emploi.
  - Dans un cas, une personne avait reçu près de 13 000 $ en paiements excédentaires parce qu'une prestation avait été consignée incorrectement dans le système. Au lieu de recevoir un paiement ponctuel de 799 $ au titre de l'établissement d'un nouveau domicile et du maintien dans la collectivité, cette personne avait touché ce montant tous les mois pendant 17 mois avant que l'erreur soit détectée.

Nous avions fait part d'observations semblables relativement aux paiements complémentaires dans notre *Rapport annuel 2002*.

Allocation de régime alimentaire spécial

Une allocation de régime alimentaire spécial est une aide supplémentaire qui est versée à chaque bénéficiaire et aux membres de leur famille qui doivent suivre un régime alimentaire spécial en raison d'un état pathologique approuvé. Avant que cette allocation soit accordée, un professionnel de la santé – tel qu'un médecin, une infirmière ou une diététiste – doit remplir une formule officielle. Un barème relatif aux régimes spéciaux, établi par le Ministère, sert à déterminer le montant de l'allocation en fonction de l'état pathologique. En général, les montants se situent entre 10 $ et 100 $ par état pathologique par mois. Toutefois, l'allocation totale pour l'un ou l'autre membre de la famille ne peut dépasser 250 $ par mois.

Dans l'ensemble de la province, le montant total consacré aux allocations de régime alimentaire spécial a augmenté de façon substantielle depuis notre dernière vérification en 2002. En 2002-2003, les paiements annuels faits à ce titre s'élevaient à 5 millions de dollars; or, ce montant dépassait 67 millions de dollars en 2008-2009, ce qui représente plus de 12 fois le montant versé en 2002-2003 au titre de l'allocation de régime alimentaire spécial. Il se pourrait que cette hausse soit en grande partie imputable à une campagne menée par des groupes d'intervention qui critiquent le montant des allocations versées par le programme Ontario au travail. Au moins l'un de ces groupes a organisé des cliniques dans le cadre desquelles des professionnels de la santé ont rempli immédiatement des demandes

d'allocation de régime alimentaire spécial qui donnaient à chaque participant le droit à la prestation complémentaire maximale de 250 $ par mois.

Compte tenu de l'augmentation considérable des dépenses reliées à l'allocation de régime alimentaire spécial, l'un des gestionnaires de services qui ont reçu notre visite a décidé de passer en revue le dossier de plus de 1 000 bénéficiaires auxquels il versait cette allocation. Il a constaté que l'un des 318 professionnels de la santé qui avaient approuvé les 1 000 demandes examinées avait approuvé près de 20 % d'entre elles. De plus, ce même praticien, un généraliste, avait diagnostiqué en moyenne neuf états pathologiques par demandeur, contre deux états pathologiques en moyenne par demandeur diagnostiqués par les autres professionnels de la santé. Qui plus est, ce médecin avait posé un diagnostic de maladie coeliaque dans 99 % des demandes, ce qui nous semble un taux non raisonnable puisque l'incidence estimative de cette maladie dans l'ensemble du pays correspond à 1 % de la population. Ce gestionnaire de services, ainsi qu'un autre qui a reçu notre visite, a demandé formellement au Ministère en 2008 qu'il procède à un examen provincial de l'allocation de régime alimentaire spécial. Au moment de notre vérification, aucun examen provincial formel du programme n'avait été entrepris.

Notre examen d'un échantillon de dossiers a révélé ce qui suit :

- Dans certains cas, pour des familles comptant entre huit et dix personnes, il avait été diagnostiqué que tous les membres de la famille présentaient les mêmes états pathologiques multiples, ce qui donnait droit à chacun d'eux à l'allocation de régime alimentaire spécial maximale de 250 $ par mois. Ainsi, certaines de ces familles recevaient 30 000 $ par année uniquement au titre de ces allocations, ce qui représentait des allocations totales annuelles d'environ 50 000 $ par année, toutes non imposables.
- Il y avait plusieurs cas où une demande d'allocation de régime alimentaire spécial avait été remplie par un professionnel de la santé exerçant à l'extérieur de la région municipale immédiate du demandeur, ce qui porte à croire que de nombreux demandeurs s'adressent à un professionnel qui a la réputation d'approuver ces demandes sans problèmes.

RECOMMANDATION 4

Pour garantir que l'aide financière et les prestations complémentaires accordées en vertu du programme Ontario au travail sont raisonnables et appropriées, le ministère des Services sociaux et communautaires doit veiller à ce que les gestionnaires de services municipaux regroupés :

- se conforment à l'obligation de documenter le besoin d'une aide financière et de prestations complémentaires et l'admissibilité à celles-ci, et accordent cette aide et ces prestations en respectant les montants maximums établis;
- obtiennent la documentation requise pour évaluer et étayer le caractère raisonnable des coûts remboursés.

De plus, le Ministère doit procéder à un examen de l'allocation de régime alimentaire spécial afin de limiter les abus possibles.

Le Ministère convient que l'aide fournie dans le cadre du programme Ontario au travail doit être raisonnable et appropriée. Le Ministère renforcera auprès des gestionnaires de services l'obligation d'obtenir la documentation pertinente à l'appui du versement des prestations selon les montants maximums établis, s'il y a lieu.

Le Ministère est continuellement à l'affût des moyens d'améliorer l'allocation de régime alimentaire spécial. En 2005, il a apporté des changements à la politique, au processus de demande et à la formule de demande afin de préciser le but de l'allocation et de réduire les abus possibles. Depuis, le Ministère surveille l'allocation au moyen de consultations avec

les municipalités et les autres intervenants et réévaluera les pratiques et les procédures pour trouver des moyens supplémentaires de prévenir les abus.

Paiements excédentaires

Il y a paiement excédentaire lorsque l'aide versée aux bénéficiaires dépasse le montant auquel ils ont droit. Les paiements excédentaires s'expliquent de différentes façons qui vont de la présentation frauduleuse des faits jusqu'à l'évaluation incorrecte de l'information fournie. Au 31 mars 2009, les paiements excédentaires en souffrance du programme Ontario au travail s'élevaient à 600 millions de dollars.

Plus précisément, les paiements excédentaires faits à environ 60 000 comptes actifs s'élevaient à plus de 140 millions de dollars, tandis que ceux faits à quelque 290 000 comptes inactifs ou clos totalisaient environ 460 millions de dollars. Sur le montant total, des paiements excédentaires de 67 millions de dollars avaient été déclarés « temporairement irrécouvrables » et ne faisaient pas l'objet d'activités de recouvrement. Le montant des paiements excédentaires ne comprend pas les soldes en souffrance qui ont été transférés à un autre programme d'aide sociale à la suite du passage du bénéficiaire à ce dernier programme, ou qui ont été radiés.

Les activités de perception des gestionnaires de services municipaux dans le cas des comptes inactifs ou clos sont très limitées. En général, elles se résument à l'envoi de trois lettres de recouvrement générées par le SGMPS au cours d'une période de 60 jours dans lesquelles il est demandé aux débiteurs de prendre des dispositions pour rembourser le montant en souffrance. On ne s'étonnera pas de constater que les montants recouvrés par les gestionnaires de services pour les comptes inactifs ou clos étaient inférieurs à 9 millions de dollars en 2008-2009, soit 2 % du montant en souffrance de 460 millions de dollars.

Les gestionnaires de services n'examinent ni n'évaluent la capacité de rembourser d'une personne qui a reçu des paiements excédentaires. Par conséquent, ils ne concentrent pas leurs activités de recouvrement sur les anciens bénéficiaires qui, par exemple, ont réintégré le marché du travail ou acquis des actifs considérables et sont peut-être maintenant en mesure de rembourser les trop-payés.

Certains employés des gestionnaires de services nous ont informés que la perception dans le cas des comptes inactifs n'est pas considérée comme une priorité parce que les gestionnaires de services paient la moitié des frais de recouvrement, mais ne conservent que 20 % des montants perçus. Afin de remédier à ce problème, le Ministère a lancé un projet pilote avec un gestionnaire de services en 2006 dans le cadre duquel des comptes inactifs comportant des paiements excédentaires en souffrance d'environ 6,8 millions de dollars ont été transférés à l'Unité de recouvrement des paiements excédentaires du Ministère aux fins de renvoi au Programme de compensation de dette par remboursement de l'Agence du revenu du Canada.

Toutefois, la perception des comptes transférés a également été décevante et le projet pilote n'a pas été déployé dans l'ensemble de la province. Nous avons remarqué que l'un des gestionnaires de services qui ont reçu notre visite désirait retenir les services d'une agence de recouvrement externe, mais avait retardé ce projet en attendant les résultats du projet pilote du Ministère.

En ce qui a trait à la perception des paiements excédentaires de 140 millions de dollars faits à des comptes actifs, les gestionnaires de services peuvent réduire de 10 % les prestations mensuelles courantes d'un bénéficiaire pour rembourser les paiements excédentaires en souffrance. Toutefois, dans la pratique, ils s'en tiennent en général à une réduction de 5 %. De plus, les gestionnaires de services ont désigné environ 10 % des paiements excédentaires liés à des comptes actifs comme temporairement irrécouvrables pour différentes

raisons, notamment le préjudice pouvant être causé au bénéficiaire.

Dans bien des cas, nous avons constaté que le motif du report de la perception des comptes temporairement irrécouvrables n'était pas documenté dans le système, contrairement aux exigences. De plus, les travailleurs sociaux peuvent, sans l'approbation d'un superviseur, désigner tout paiement excédentaire comme temporairement irrécouvrable et reporter indéfiniment les activités de perception.

RECOMMANDATION 5

Afin de faire une meilleure utilisation de ses ressources limitées et de maximiser le recouvrement des paiements excédentaires antérieurs, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- veiller à ce que les gestionnaires de services municipaux regroupés évaluent la possibilité de recouvrement de tous les paiements excédentaires en souffrance – en particulier ceux désignés comme temporairement irrécouvrables – et, au besoin, recommander la radiation des paiements excédentaires de façon à mettre davantage l'accent sur les comptes pour lesquels les activités de recouvrement sont plus susceptibles de porter fruit;
- évaluer les avantages du projet pilote de 2006 dans le cadre duquel certains paiements excédentaires ont été transférés à l'Unité de recouvrement des paiements excédentaires du Ministère et, au besoin, envisager d'instaurer d'autres solutions pour intensifier et mieux cibler les activités de perception des paiements excédentaires des comptes inactifs offrant une plus grande probabilité de perception.

Le Ministère convient du fait qu'il faut maximiser le recouvrement des paiements excédentaires et a apporté des changements sur le plan des processus administratifs et de la technologie pour faciliter le recouvrement.

Le Ministère se penche sur les résultats du projet pilote qu'il a mené en 2006 pour le recouvrement des paiements excédentaires et poursuivra ses efforts pour réduire les paiements excédentaires, notamment la mise en oeuvre d'une méthode axée sur le risque pour les réévaluations de l'admissibilité financière au programme Ontario au travail. Ce modèle de gestion du risque permettra de garantir que seuls les bénéficiaires admissibles continuent de recevoir des prestations du programme et que celles-ci sont du juste montant.

Le Ministère évalue en outre la possibilité d'accélérer la radiation des paiements excédentaires anciens et de prioriser la perception des paiements excédentaires en fonction de la capacité de rembourser des bénéficiaires anciens et actuels.

Demandes de remboursement possiblement frauduleuses

Depuis notre dernière vérification en 2002, le Ministère a révoqué l'interdiction à vie de recevoir des prestations du programme Ontario au travail dans le cas des demandeurs trouvés coupables d'avoir fait antérieurement des demandes de remboursement frauduleuses. Le Ministère continue d'exploiter une ligne téléphonique antifraude pour permettre aux gens de dénoncer les cas de fraude présumée.

Actuellement, tous les signalements de cas de fraude sont évalués par les gestionnaires de services qui, au besoin, les renvoient à l'un de leurs agents de révision de l'admissibilité. Dans le cas où une enquête confirme qu'un bénéficiaire a reçu des fonds auxquels il n'avait pas droit, l'aide au revenu est réduite ou cesse d'être versée, au besoin. Lorsque des preuves suffisantes permettent de soupçonner qu'il y a eu intention de commettre une fraude, le cas est transmis à la police pour qu'elle mène une enquête et intente éventuellement une poursuite criminelle.

Nous avons examiné plusieurs signalements reçus par le biais de la ligne téléphonique antifraude et avons relevé les problèmes suivants :

- Deux gestionnaires de services qui ont reçu notre visite ne disposaient d'aucune politique quant aux délais d'enquête. Par conséquent, de nombreuses enquêtes sur les signalements de cas de fraude n'étaient pas effectuées en temps opportun. En fait, de nombreux signalements n'avaient fait l'objet d'aucun suivi avant trois ans dans certains cas.
- Dans beaucoup de cas, les mesures prises étaient faibles et insuffisantes. Par exemple, chez deux gestionnaires de services, de nombreux bénéficiaires ayant fait l'objet de signalements par le biais de la ligne antifraude s'étaient simplement vu demander de signer une déclaration niant l'allégation de fraude.
- Le nombre de cas transmis à la police pour qu'elle mène une enquête sur une fraude possible est extrêmement faible – environ 1 % de tous les signalements chez les gestionnaires de services qui ont reçu notre visite. Ces derniers ont dit qu'ils étaient réticents, tout comme la police, à intenter des poursuites criminelles dans la plupart des cas.

RECOMMANDATION 6

Pour garantir que seules les personnes admissibles reçoivent une aide financière et que des mesures adéquates sont prises quand un cas de fraude présumée est signalé, le ministère des Services sociaux et communautaires doit veiller à ce que les gestionnaires de services municipaux regroupés :

- **effectuent en temps opportun un suivi de tous les signalements de cas de fraude et fassent enquête sur ceux qui semblent fondés;**
- **lorsque l'enquête indique l'existence possible d'une fraude, fournissent des preuves suffisantes aux autorités judiciaires pour leur permettre de poursuivre les auteurs des fraudes.**

Le Ministère est conscient de la nécessité de veiller à ce que seules les personnes admissibles à une aide financière la reçoivent. Dans les cas où il y a suffisamment de preuves, les employés de l'aide sociale ont l'instruction de transmettre à la police tous les cas de fraude présumée. Le Ministère améliorera les méthodes d'enquête sur les fraudes au moyen de l'élaboration d'outils supplémentaires qui permettront d'assurer une gestion et une surveillance efficaces du programme.

Ententes de participation

Tous les bénéficiaires du programme Ontario au travail doivent signer une entente de participation. Ces ententes obligent les bénéficiaires à prendre part à au moins l'une de plusieurs activités visant à leur permettre de trouver un emploi rémunéré et de devenir autonomes. Les exemples types d'activités d'aide à l'emploi comprennent ce qui suit :

- des programmes d'éducation de base, l'alphabétisation et la formation professionnelle liée à un emploi particulier;
- des activités de recherche d'emploi indépendante ou assistée, comme la participation aux activités des centres de ressources en emploi;
- des placements dans un emploi bénévole ou rémunéré visant à offrir une expérience d'emploi et à aider le bénéficiaire à trouver et conserver un emploi durable.

Un travailleur social du gestionnaire de services évalue les compétences et l'expérience de la personne et détermine avec le bénéficiaire les activités d'aide à l'emploi les plus appropriées pour celui-ci. Tous les trois mois, l'entente de participation est passée en revue, mise à jour et signée de nouveau par le participant.

Toutefois, les dossiers des bénéficiaires contenaient peu de preuves indiquant que les travailleurs sociaux évaluaient réellement les activités de

formation ou autres activités d'aide à l'emploi qui profiteraient le plus au bénéficiaire et aucune norme n'exigeait de documenter ce processus. En fait, nous croyons comprendre que ces activités étaient habituellement choisies par le demandeur. D'après notre analyse dans l'ensemble de la province, les deux tiers de tous les bénéficiaires avaient désigné la recherche indépendante d'un emploi comme l'activité d'aide à l'emploi la plus propice pour leur permettre d'obtenir un emploi rémunéré.

L'obligation de signer une entente de participation peut être reportée temporairement dans certaines circonstances, par exemple dans le cas d'un parent seul soutien de famille ayant un ou plusieurs enfants d'âge préscolaire, à la condition que les motifs du report soient consignés dans le dossier.

Notre examen d'un échantillon de dossiers a montré ce qui suit :

- Dans certains cas, les dossiers ne contenaient aucune entente de participation pendant de longues périodes. Dans beaucoup de cas où des ententes de participation figuraient dans les dossiers, elles n'étaient pas mises à jour tous les trois mois conformément aux exigences et, dans certains cas, il n'y avait pas eu de mise à jour depuis cinq ans.
- Quand l'obligation de signer une entente de participation faisait l'objet d'un report temporaire, les motifs du report, dans bien des cas, n'étaient pas consignés dans le dossier.
- Tous les trois mois, les travailleurs sociaux sont tenus de surveiller la progression des activités convenues avec le bénéficiaire dans l'entente de participation. Toutefois, aucune preuve n'était requise ni fournie pour montrer que l'activité à laquelle le bénéficiaire devait participer avait bel et bien eu lieu.

En outre, nous avons repéré des cas où des personnes prenaient part à des activités qui ne semblaient pas appropriées. Par exemple, des personnes prenaient part depuis plusieurs années à des activités de recherche indépendante d'un emploi avant d'être dirigées ultérieurement vers des cours d'anglais langue seconde, ce qui nous semble une séquence d'activités inefficace.

Nous avons également relevé de nombreux cas dans lesquels on ne semblait pas avoir fait une évaluation adéquate des compétences et de l'expérience dont les bénéficiaires auraient besoin pour obtenir un emploi. Dans un cas entre autres, la formation ou l'aide qu'un bénéficiaire avait reçue se résumait à deux cours de courte durée durant une période de sept ans. Le reste du temps, cette personne s'était livrée sans succès à la recherche indépendante d'un emploi. De plus, rien n'indiquait que les compétences de ce bénéficiaire aient fait l'objet d'une évaluation à un moment ou l'autre. Dans un autre cas, un bénéficiaire du programme depuis dix ans n'avait signé aucune entente de participation pendant sept ans et demi et rien n'indiquait qu'il ait pu participer à des activités d'aide à l'emploi. Le reste du temps, il se livrait à la recherche indépendante d'un emploi ou participait à un programme de formation de base.

Par ailleurs, bien que le Ministère ne définisse pas le terme « aide financière temporaire », qui est l'objectif du programme Ontario au travail, le programme comptait beaucoup de bénéficiaires de longue date qui n'avaient fait aucun progrès pour parvenir à l'indépendance financière. À cet égard, nous avons remarqué chez les trois gestionnaires de services qui ont reçu notre visite qu'environ 10 % de tous les bénéficiaires actifs recevaient une aide continue depuis 5 à 10 ans et une autre tranche de 3 %, depuis plus de 10 ans; les cas les plus anciens recevaient une aide financière depuis 1984, soit depuis 25 ans.

RECOMMANDATION 7

Afin de garantir que le programme Ontario au travail est efficace pour aider les bénéficiaires à obtenir un emploi rémunéré et à parvenir à l'autonomie, le ministère des Services sociaux et communautaires doit surveiller les gestionnaires de services municipaux regroupés pour avoir l'assurance :

- que les ententes de participation figurent dans les dossiers de tous les bénéficiaires du programme Ontario au travail et que chaque entente est revue et mise à jour tous les trois mois conformément aux exigences;
- que les motifs du report des conditions de participation sont étayés et consignés comme il se doit dans le dossier;
- que les travailleurs sociaux évaluent les compétences et l'expérience des bénéficiaires et qu'ils consignent par écrit leur participation à la détermination des activités les plus pertinentes pour aider les bénéficiaires à parvenir à l'indépendance financière.
- Le Ministère doit également s'assurer d'examiner le bien-fondé de la décision des gestionnaires de services de permettre – pendant de longues périodes dans bien des cas – la recherche indépendante d'un emploi comme activité d'aide à l'emploi principale pour près des deux tiers des bénéficiaires.

Le Ministère convient du fait que les dossiers de tous les bénéficiaires du programme Ontario au travail devraient contenir une entente de participation qui soit revue et mise à jour au moins tous les trois mois, et que le report des ententes de participation doit être étayé et consigné par écrit dans le dossier.

Conscient des différents défis auxquels sont confrontés de nombreux bénéficiaires du programme Ontario au travail, le Ministère s'est engagé à fournir des outils et de la formation pour aider le personnel de première ligne à travailler en collaboration avec les clients afin de répondre à leurs besoins en matière d'emploi et de leur permettre de surmonter les obstacles à l'emploi. Le Ministère examinera les lignes directrices reliées à l'obligation de chercher un emploi pour s'assurer que les ententes de participation sont élaborées et mises à jour comme il se doit.

Tâches

Le SGMPS du Ministère est capable d'assigner des tâches, accompagnées des délais correspondants, à des dossiers individuels et d'assurer le suivi des tâches à accomplir. Le système génère des tâches pour des éléments comme l'envoi d'un avis indiquant que l'aide ou la prestation complémentaire d'un bénéficiaire est sur le point de prendre fin, ou le besoin d'examiner et de mettre à jour les ententes de participation. Un grand nombre des autres tâches à accomplir sont consignées manuellement dans le système et sont déclenchées, par exemple, par une plainte au sujet de l'admissibilité d'une personne ou par des renseignements obtenus de tiers dans le cadre des ententes d'échange de renseignements.

Il est essentiel que les travailleurs sociaux soient mis au courant au fur et à mesure de toutes les tâches à accomplir afin de pouvoir apporter rapidement les changements nécessaires et d'éviter les trop-payés et les moins-payés. Au moment de notre vérification, il y avait toutefois 195 000 tâches en souffrance du programme Ontario au travail dans le SGMPS. Un grand nombre d'entre elles étaient en retard depuis longtemps, certaines depuis plus de dix ans.

Nous croyons comprendre que le nombre élevé de tâches en souffrance est imputable en grande partie au fait que les employés des gestionnaires de services n'utilisent pas le système comme prévu pour définir les besoins d'information, qu'ils n'obtiennent pas les renseignements requis en temps opportun ou qu'ils omettent de supprimer les tâches quand elles sont accomplies. Le grand nombre de tâches en souffrance est particulièrement préoccupant du fait que ces tâches constituent le moyen principal d'assurer un suivi constant de l'information à recueillir pour établir l'admissibilité continue des bénéficiaires et déterminer le juste montant d'aide à leur verser.

RECOMMANDATION 8

Afin de garantir que les prestations du programme Ontario au travail continuent d'être versées uniquement aux personnes admissibles et qu'elles sont du juste montant, le ministère des Services sociaux et communautaires doit surveiller si les gestionnaires de services municipaux regroupés déploient des efforts raisonnables pour accomplir toutes les tâches signalées par le système qui nécessitent la prise de mesures ou l'exécution d'un suivi.

Le Ministère est conscient de la nécessité de veiller à ce que seules les personnes admissibles reçoivent de l'aide du programme Ontario au travail et que celle-ci soit du juste montant. Dans ce but, le Ministère a simplifié la technologie reliée à la génération des tâches par le système.

Il passe aussi en revue ses processus administratifs actuels pour repérer les améliorations qui pourraient être apportées du point de vue de la modernisation de la technologie.

Surveillance ministérielle des gestionnaires de services municipaux regroupés

Les neuf bureaux régionaux du Ministère doivent soumettre régulièrement les gestionnaires de services relevant de leur compétence à deux genres d'examens – des examens de la conformité et des examens des demandes de subventions. Les examens de la conformité comprennent principalement l'examen d'un échantillon de dossiers de cas pour évaluer s'ils respectent certaines exigences du programme; ces examens s'effectuent désormais selon un cycle de trois ans.

Les examens des demandes de subventions visent à vérifier la demande de remboursement soumise pour un seul mois par le gestionnaire de services pour obtenir la quote-part ministérielle de 80 % de l'aide financière versée aux bénéficiaires. Ces examens, qui sont effectués une fois par année, ont pour but de garantir que les montants remboursés aux gestionnaires de services correspondent exactement aux paiements faits aux bénéficiaires.

Nous avons constaté que les examens de la conformité étaient effectués au rythme exigé, c'est-à-dire une fois par année en 2003, une fois tous les deux ans entre 2004 et 2006 et une fois tous les trois ans à compter de 2007. Notre revue d'un échantillon des examens de la conformité effectués depuis notre dernière vérification a révélé que les examens étaient généralement bien faits et avaient relevé un grand nombre des points et des problèmes que nous avons soulignés précédemment dans le présent rapport. Toutefois, rien n'indiquait que des mesures correctives étaient prises pour remédier aux lacunes relevées au cours des examens de la conformité, car les mêmes problèmes revenaient d'une année à l'autre.

Pour y remédier, le Ministère a instauré un nouveau cycle de trois ans pour l'exécution des examens de la conformité à compter de 2007. La deuxième année vise à donner le temps aux gestionnaires de services de prendre les mesures correctives nécessaires identifiées la première année. Au cours de la troisième année, le Ministère procédera à un nouvel examen d'un échantillon de dossiers de cas pour déterminer si les mesures correctives ont été prises. Des rajustements financiers pourraient être apportés dans les cas d'inobservation.

En ce qui a trait aux examens des demandes de subventions, nous avons fait les constatations suivantes :

- Les bureaux régionaux du Ministère n'effectuaient pas ces examens annuellement ou en temps opportun conformément aux exigences. Dans l'un des trois bureaux régionaux qui ont reçu notre visite, par exemple, les examens pour 2003 avaient été effectués en 2006 et ceux pour 2004 et 2005 avaient été effectués en 2008. Dans les deux autres bureaux régionaux, les examens pour 2003, 2004 et 2005 n'avaient pas été effectués du tout. Aucun

examen n'avait été réalisé dans l'un ou l'autre des bureaux régionaux pour 2007 et 2008. À l'échelle provinciale, en décembre 2008, les examens des demandes de subventions de 2007 avaient été effectués pour seulement 4 des 47 gestionnaires de services.

- Nous avons également constaté que les examens, en général, n'étaient pas effectués de façon adéquate. Les dossiers étaient mal classés, il était difficile de s'y retrouver et il manquait des renseignements. De plus, nous sommes d'avis qu'un grand nombre des personnes qui effectuent les examens des demandes de subventions n'avaient ni la formation ni l'expérience voulues pour effectuer des examens efficaces. Nous sommes donc arrivés à la conclusion que les examens des demandes de subventions ne permettaient pas d'établir que les demandes soumises au Ministère et payées par celui-ci étaient complètes, exactes et fondées sur les prestations réelles versées aux bénéficiaires.

Ces examens ont une importance cruciale du fait que les subventions totales versées par le Ministère s'élevaient à 1,5 milliard de dollars en 2008-2009. Or, aucun des documents à l'appui devant accompagner les demandes de remboursement mensuelles n'était soumis au Ministère. De plus, le Ministère ne vérifiait aucun renseignement contenu dans les demandes avant de faire le paiement. Par conséquent, si un gestionnaire de services surestime par erreur une demande de remboursement, il est peu probable que l'erreur soit détectée.

RECOMMANDATION 9

Pour garantir que le remboursement des demandes de subventions est du juste montant, d'après de l'information fiable fournie par les gestionnaires de services municipaux regroupés, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- effectuer au moins un examen de demandes de subventions par gestionnaire de services tous les ans tel qu'il est exigé, et le faire en temps opportun;
- s'assurer que le travail effectué dans le cadre de l'examen des demandes de subventions est bien fait et montre que la demande est fondée sur une information complète et exacte à propos des paiements versés aux bénéficiaires;
- veiller à obtenir des documents à l'appui suffisants de la part des gestionnaires de services et à examiner ces documents avant de faire les paiements.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est conscient de l'importance d'exercer une surveillance appropriée de la gestion du programme et a renforcé l'obligation d'effectuer les examens annuels des demandes de subventions. De plus, le Ministère élaborera des outils supplémentaires et offrira de la formation pour aider son personnel à effectuer des examens efficaces fondés sur une documentation pertinente.

Frais d'administration du programme

Lors de notre dernière vérification en 2002, nous avions constaté que le Ministère remboursait les 47 gestionnaires de services au titre de leur quote-part de 50 % des frais d'administration en se fondant sur un modèle historique qui ne tient pas compte, entre autres, des volumes de cas. Nous avions déterminé que le remboursement par le Ministère des frais d'administration par cas en 2001-2002 variait considérablement, allant de 273 $ à 1 596 $. Par conséquent, nous avions recommandé dans notre *Rapport annuel 2002* que le Ministère tienne compte de l'information sur les volumes de cas dans ses décisions de financement annuel pour faire en sorte que le financement des frais d'administration soit réparti de façon équitable dans l'ensemble de la province. Le Ministère

avait accepté et avait indiqué à ce moment que le financement ultérieur de sa quote-part des frais d'administration serait relié aux volumes de cas.

Malgré cet engagement, nous avons constaté que le Ministère continue de rembourser les gestionnaires de services selon la base historique qu'il avait établie avant notre vérification en 2002. Le financement ministériel des frais d'administration des gestionnaires de services par cas continue de varier de façon importante en 2008-2009, allant de 718 $ à 1 250 $.

Nous avons également relevé ce qui suit :

- Le Ministère ne reçoit pas suffisamment de détails sur les frais d'administration engagés par les gestionnaires de services individuels et ne peut donc pas en évaluer le caractère raisonnable. De plus, à cause de l'absence d'une exigence provinciale en matière de volume de cas par travailleur social, il est impossible d'évaluer la pertinence de la dotation en travailleurs sociaux. Ce point est particulièrement important puisque la dotation représente environ 80 % des frais d'administration totaux.
- Certains gestionnaires de services absorbent tous les coûts additionnels de l'administration du programme, comme les augmentations salariales, ce qui donne lieu à un partage des coûts différent du partage à parts égales prévu. Par exemple, l'un des gestionnaires de services qui ont reçu notre visite estimait qu'il payait actuellement 70 % des frais d'administration totaux. Par conséquent, les gestionnaires de services qui sont incapables d'absorber les frais d'administration additionnels du programme pourraient, par exemple, réduire le nombre de travailleurs sociaux, ce qui pourrait nuire à la prestation du programme.

RECOMMANDATION 10

Pour faire en sorte que le financement de l'administration du programme Ontario au travail soit équitable dans toute la province, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- **établir une formule de financement des frais d'administration davantage axée sur les besoins pour tenir compte des écarts entre les volumes de cas;**
- **obtenir de meilleurs renseignements sur les frais d'administration réels engagés.**

Le Ministère est conscient des préoccupations reliées au financement de l'administration du programme et entreprend un examen afin d'élaborer des principes pour revoir le modèle de financement.

Coûts de l'aide à l'emploi

Conformément à ce qui est indiqué précédemment, la quote-part ministérielle de 80 % des coûts de l'aide à l'emploi s'élevait à 171 millions de dollars en 2008-2009. Cette aide est en grande partie fournie directement par le personnel des gestionnaires de services, bien que certains services soient obtenus au moyen d'ententes contractuelles conclues avec des tiers comme des fournisseurs de programmes de formation et des services de placement. Le financement de l'aide à l'emploi versé aux gestionnaires de services individuels est encore basé en général sur les montants de financement historiques plutôt que sur une évaluation des volumes de bénéficiaires et du besoin des différents services d'aide à l'emploi. Toutefois, le Ministère nous a informés qu'il a commencé à mettre en oeuvre en janvier 2008 un modèle de financement axé sur les résultats qu'il utilisera pour répartir les subventions à compter de 2010.

Nos observations et nos préoccupations à l'égard du financement de l'aide à l'emploi versé aux gestionnaires de services individuels au cours des dernières années comprennent ce qui suit :

- Rien n'indique que le Ministère évaluait le genre et la combinaison d'activités d'aide à l'emploi offertes par un gestionnaire de services pour s'assurer qu'elles aidaient

les bénéficiaires du programme Ontario au travail à obtenir un emploi rémunéré et favorisaient au bout du compte l'optimisation des ressources. À cet égard, nous avons remarqué que les deux tiers des bénéficiaires ne recevaient aucune aide précise à l'emploi et étaient dirigés vers des activités de recherche indépendante d'un emploi, souvent pendant de nombreuses années.

- Le Ministère ne recevait pas suffisamment de détails sur les affectations prévues et réelles des fonds d'aide à l'emploi. En fait, dans certains cas, nous avons constaté que les gestionnaires de services affectaient les fonds d'aide à l'emploi à d'autres fins du programme Ontario au travail ou à des programmes municipaux non reliés au programme Ontario au travail.
- Dans bien des cas, il n'y avait aucune preuve que les gestionnaires de services municipaux obtenaient de façon concurrentielle les services d'aide à l'emploi fournis par des tiers.

RECOMMANDATION 11

Pour garantir que les services d'aide à l'emploi aident vraiment les bénéficiaires à trouver un emploi et favorisent l'optimisation des ressources, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- évaluer l'efficacité des différents types d'aide à l'emploi offerts par chaque gestionnaire de services municipaux regroupés, en particulier la recherche indépendante d'un emploi quand les bénéficiaires sont dirigés vers cette activité pendant de longues périodes;
- veiller à ce que tout le financement de l'aide à l'emploi soit dépensé de façon prudente et affecté aux fins prévues.

Le Ministère a instauré un modèle de financement axé sur les résultats pour l'aide à l'emploi du programme Ontario au travail; ce modèle exige que les gestionnaires de services établissent des objectifs de performance et mesurent les résultats du point de vue des clients.

Le Ministère est conscient de l'importance d'exercer une surveillance appropriée de la gestion du programme et s'assurera de fournir à son personnel la formation nécessaire pour assurer une surveillance efficace du financement de l'aide à l'emploi. De plus, le Ministère examine présentement le modèle de financement de l'aide à l'emploi dans le cadre de son examen du financement de l'administration du programme.

Mesurer la performance du programme Ontario au travail et des gestionnaires de services municipaux regroupés

Le Ministère n'a instauré aucune mesure jusqu'à maintenant pour surveiller et évaluer l'efficience et l'efficacité de l'administration de l'aide au revenu accordée en vertu du programme Ontario au travail. Par exemple, aucun objectif n'a été fixé quant à la réduction ou à l'élimination des paiements excédentaires faits aux bénéficiaires au titre de l'aide au revenu, bien que cette aide représente, et de loin, la composante de coûts la plus importante (81 %) du programme de 1,9 milliard de dollars.

Par ailleurs, il est de toute évidence difficile d'évaluer dans quelle mesure le programme Ontario au travail atteint son objectif principal – faire en sorte que les bénéficiaires occupent un emploi rémunéré et deviennent autonomes –, car de nombreux facteurs non reliés au programme peuvent influer sur le nombre de gens qui le quittent. Ces facteurs comprennent entre autres :

- la conjoncture économique générale qui influe grandement sur la création ou la perte des genres d'emplois pour lesquels les bénéficiaires du programme Ontario au travail sont le plus susceptibles de posséder les compétences requises;

- la conjoncture locale et les facteurs saisonniers qui influent sur les emplois offerts dans une région donnée;
- l'engagement et l'initiative dont font preuve les bénéficiaires individuels du programme Ontario au travail pour trouver un emploi rémunéré.

En ce qui a trait à la composante d'aide à l'emploi du programme Ontario au travail, le Ministère a commencé en 2008 à mettre en oeuvre un nouveau modèle axé sur les résultats pour mesurer la performance au cours d'une période de deux ans. Ce modèle comprend sept mesures de résultats dans deux catégories, à savoir les résultats sur le plan des gains et les résultats sur le plan de l'emploi. Pour les résultats sur le plan des gains, il y a deux mesures : les gains d'emploi moyens des bénéficiaires du programme Ontario au travail et les gains d'emploi moyens à la sortie du programme.

Pour les résultats sur le plan de l'emploi, il y a cinq mesures :

- la durée moyenne de la participation au programme jusqu'à la sortie pour occuper un emploi;
- le pourcentage de dossiers clos à la suite du départ de bénéficiaires pour occuper un emploi;
- le pourcentage de bénéficiaires ayant un certain revenu d'emploi;
- le taux de conservation d'un emploi – la durée moyenne pendant laquelle les anciens bénéficiaires du programme Ontario au travail occupent un emploi avant de réintégrer le programme;
- le taux de réintégration – le pourcentage d'anciens bénéficiaires qui réintègrent le programme Ontario au travail après l'avoir quitté pour occuper un emploi au cours des 24 derniers mois.

Chaque année, le Ministère négocie des objectifs d'amélioration avec chaque gestionnaire de services municipaux à l'égard des mesures de résultats susmentionnées d'après les modèles historiques et la conjoncture locale. L'évaluation a lieu sur une période de deux ans. L'obtention de résultats supérieurs aux objectifs la première année du cycle d'évaluation de deux ans (c'est-à-dire, initialement, 2008) peut compenser des résultats inférieurs aux objectifs la seconde année et vice-versa. L'obtention de résultats inférieurs aux objectifs au cours de la période d'évaluation initiale de deux ans, qui prend fin en décembre 2009, pourrait donner lieu à une récupération par le Ministère d'un montant pouvant atteindre 20 % du financement qu'il a versé à un gestionnaire de services au titre de l'aide à l'emploi au cours de cette période de deux ans.

Il s'agit là d'une initiative prometteuse si le Ministère parvient à obtenir des renseignements complets et exacts sur les sept mesures de résultats.

RECOMMANDATION 12

Le ministère des Services sociaux et communautaires doit renforcer l'évaluation prévue des résultats du financement de l'aide à l'emploi en élaborant des mesures de rendement qui lui permettront d'évaluer au fil du temps l'efficacité de l'administration de la composante beaucoup plus importante de l'aide au revenu du programme Ontario au travail.

Le Ministère est conscient qu'il est important d'exercer une surveillance appropriée de la gestion du programme en ce qui a trait à l'aide au revenu.

Le Ministère poursuivra ses efforts pour maximiser le recouvrement des paiements excédentaires et les réduire, notamment la mise en oeuvre d'une méthode axée sur le risque pour les réévaluations de l'admissibilité financière au programme Ontario au travail. Ce modèle de gestion du risque permettra de garantir que seuls les bénéficiaires admissibles continuent de recevoir des prestations du programme et que celles-ci sont du juste montant.

Le Ministère apportera également une série de changements pour renforcer son cadre de

surveillance et de contrôle de l'aide sociale. Le cadre comprendra des stratégies de contrôle de la performance et de gestion du risque qui renforceront la surveillance du programme et appuieront les améliorations apportées à la prestation des services.

SYSTÈME DE GESTION DU MODÈLE DE PRESTATION DES SERVICES

Le Système de gestion du modèle de prestation des services (SGMPS) du Ministère est le réseau informatique utilisé pour faciliter la prestation des programmes d'aide sociale par Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien des personnes handicapées. Implanté dans l'ensemble de la province en 2002, le SGMPS a été développé pour fournir une base de données commune offrant un accès en temps réel à l'information sur les cas et réduire les frais administratifs tout en laissant plus de temps aux travailleurs sociaux pour mieux servir les demandeurs et les bénéficiaires d'une aide financière.

Le coût de développement initial du SGMPS s'élevait à environ 246 millions de dollars, ce qui dépassait largement le coût estimatif initial de 180 millions de dollars. Le Ministère estime maintenant que le coût total du développement et de la maintenance du système payé jusqu'à maintenant à des sous-traitants externes s'élève à 377 millions de dollars environ. Le Ministère a pris le système en charge en janvier 2002. Depuis, la maintenance du système est assurée par son personnel interne avec l'aide de consultants externes. Le recours à ces consultants a coûté environ 5,5 millions de dollars entre les exercices 2005-2006 et 2008-2009.

Notre examen du SGMPS comprenait une enquête auprès des utilisateurs et des administrateurs pour déterminer leur niveau de satisfaction et les points problématiques. Nous avons également retenu les services d'un spécialiste de la sécurité informatique pour qu'il procède à un examen de la sécurité.

Bien que le Ministère ait apporté de nombreux changements au SGMPS au fil des ans pour améliorer l'uniformité et l'exactitude des opérations du système, il reste beaucoup de points à améliorer. Nous croyons comprendre que le gouvernement a désigné le SGMPS comme une priorité dans le cadre de son projet visant à remédier aux applications à risque élevé. Le Ministère passe en revue ses processus administratifs actuels pour repérer les améliorations qui pourraient être apportées à la technologie du système. Il préparera une analyse de rentabilisation pour l'automne 2009.

Nous présentons dans la section suivante nos observations précises sur le SGMPS.

Erreurs et omissions inexpliquées du système

Nous avons de nouveau constaté – comme dans nos vérifications annuelles de 2002, 2004 et 2006 – des erreurs et des omissions inexpliquées même après les nombreuses améliorations qui ont été apportées au système. Par exemple :

- Certains changements apportés aux renseignements d'un bénéficiaire dans le SGMPS n'étaient pas traités immédiatement et étaient laissés en suspens pendant des mois voire des années. Ensuite, beaucoup plus tard, les changements étaient déclenchés sans raison. Ce genre de situation peut entraîner des arriérés ou des paiements excédentaires importants. Dans un cas, par exemple, les frais de logement d'un bénéficiaire avaient diminué en 2002 et le nouveau loyer avait été consigné dans le SGMPS, mais il n'avait pas été utilisé pour établir le juste montant d'aide financière. Le bénéficiaire avait continué de recevoir l'allocation au logement plus élevée pendant sept ans avant que le système détecte le paiement excédentaire. Le gestionnaire de services a été incapable d'expliquer cette erreur.
- Des renseignements concernant les mêmes paiements faits à des bénéficiaires pendant un mois donné indiquaient des montants différents dans deux rapports mensuels produits par le SGMPS – le rapport des dépenses et le

registre des chèques, qui est une liste des chèques produits par le système au cours du mois. Ni les gestionnaires de services ni le Ministère n'ont pu expliquer ces écarts.

- Le système ne possédait pas de contrôles pour détecter les erreurs de saisie et les omissions. Par exemple, le système n'est pas en mesure de bloquer les paiements aux bénéficiaires dans les cas où un identificateur personnel unique – le numéro d'assurance sociale ou de carte Santé – n'a pas été consigné dans le système. Nous avons relevé de nombreux cas où ces identificateurs uniques étaient absents, parfois depuis plus d'un an, alors que les bénéficiaires continuaient de recevoir de l'aide. Cette défaillance du système accroît le risque de fraude puisque des paiements multiples pourraient être faits à un même bénéficiaire ou que des paiements pourraient être faits à de faux bénéficiaires.

Contrôles de l'accès et de la sécurité

Nous avons été heureux de constater que les tentatives d'accès sans autorisation au SGMPS avaient échoué durant un test de sécurité, ce qui donne à penser qu'il y a un niveau de contrôle raisonnable de la sécurité pour protéger le système contre de possibles attaques de l'extérieur. Nous sommes toutefois préoccupés par les contrôles de l'accès interne et du système global qui sont censés protéger l'intégrité du système. À cet égard, nous avons fait les constatations suivantes :

- D'après notre spécialiste de la sécurité, un utilisateur interne ayant des connaissances en informatique pourrait passer de l'accès lecture au plein accès aux données du SGMPS sans y avoir été autorisé. Une personne pourrait ainsi créer un bénéficiaire fictif et émettre des paiements frauduleux. Le Ministère avait été mis au courant de ces problèmes et croyait qu'il les avait corrigés, mais notre spécialiste est parvenu à contourner les nouveaux contrôles.
- En ce qui a trait aux droits d'accès, nous avons constaté que même si seulement deux employés par bureau de gestionnaire de services étaient supposés avoir des droits d'administration, lesquels comprennent la capacité d'apporter des changements et de générer de nouveaux utilisateurs, certains bureaux comptaient 17 personnes, soit le tiers de leur personnel, ayant ces droits. Les administrateurs avaient également accès aux données réelles dont l'accès devrait être réservé aux travailleurs sociaux. Il s'ensuit que les administrateurs avaient la possibilité de créer de faux comptes et de nouveaux utilisateurs et de générer des paiements non autorisés.
- Bien que le SGMPS puisse attribuer des niveaux d'accès restreint, nous avons constaté que la plupart des travailleurs sociaux, comme nous l'avions fait remarquer dans notre vérification de 2002, avaient un plein accès au système, ce qui leur permettait aussi de créer de nouveaux bénéficiaires, de modifier des renseignements et d'autoriser de possibles paiements frauduleux, et ce, sans examen d'un superviseur. Cet accès intégral va à l'encontre de la séparation souhaitée des tâches et de la surveillance hiérarchique qui est un aspect crucial d'un système de paiement formel conçu pour empêcher les paiements frauduleux.
- Le Ministère disposait d'un processus pour vérifier l'identité des utilisateurs actifs au moyen de l'envoi d'un rapport du SGMPS aux gestionnaires de services contenant la liste de tous les utilisateurs actifs aux fins d'examen et de rapprochement, mais cette fonction n'avait pas été utilisée depuis 2005. En fait, nous avons constaté que d'anciens employés du programme Ontario au travail avaient encore des comptes actifs dans le SGMPS.
- Le changement de mot de passe à intervalles réguliers n'est pas exigé et les ouvertures de sessions concurrentes multiples sont permises.

Satisfaction des utilisateurs

Lors de nos vérifications précédentes, les employés des gestionnaires de services avaient fait part de beaucoup d'insatisfaction à l'égard du SGMPS et nous avaient dit qu'au lieu de leur laisser plus de temps pour s'occuper des clients comme prévu, le système avait l'effet contraire. Parmi les autres préoccupations exprimées, la formation était insuffisante et les limites du système nécessitaient la mise au point ou l'achat de nombreux systèmes de rechange pour accomplir le travail à effectuer.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, malgré certaines améliorations apportées au SGMPS depuis notre dernière vérification, les employés des gestionnaires de services étaient encore insatisfaits du système en général. Ils étaient préoccupés par les points suivants :

- Des systèmes de rechange étaient encore nécessaires. D'après les résultats de l'enquête menée auprès des administrateurs du système, environ 150 systèmes de rechange avaient été mis au point à un coût de plus de 5 millions de dollars et les coûts de développement estimatifs futurs de tels systèmes atteignaient 7 millions de dollars. Un grand nombre de ces systèmes de rechange étaient des systèmes identiques mis au point par différents gestionnaires de services, ce qui donnait lieu à un chevauchement des efforts.
- Le SGMPS ne disposait pas d'une fonction de rédaction de rapport qui aurait permis aux gestionnaires de services d'extraire l'information personnalisée nécessaire pour faciliter la prestation et la gestion du programme. Le Ministère fournit plutôt de l'information quotidienne et mensuelle à utiliser dans les systèmes de rapport locaux et la production de rapports normalisés à l'intention des gestionnaires de services. Toutefois, ces rapports ne répondent pas à un grand nombre de leurs besoins en matière d'information. Bien que des rapports spéciaux puissent être demandés au Ministère, les employés des gestionnaires de services nous ont dit qu'il fallait parfois attendre plusieurs mois avant d'obtenir ces rapports. De plus, les employés des gestionnaires de services hésitaient à utiliser ces rapports, car ils doutaient qu'ils soient fiables, complets et exacts.
- Il était possible de remplir un rapport d'enquête sur le système pour signaler les problèmes éprouvés avec celui-ci, mais la plupart des employés des gestionnaires de services estimaient que ce processus était inefficace et ne donnait pas lieu à des améliorations. Le Ministère a éliminé depuis ce processus et ne consigne plus les plaintes des utilisateurs du SGMPS.
- Le Ministère fait maintenant appel au service de dépannage informatique du gouvernement pour régler les problèmes éprouvés avec le SGMPS. Des employés nous ont dit qu'ils étaient préoccupés par la qualité de l'aide reçue du bureau de dépannage, car son personnel ne semble pas avoir de connaissances précises sur le SGMPS et il n'est pas sensible aux besoins des utilisateurs quand il vient corriger des problèmes.
- Des outils sont fournis pour faciliter l'examen des paiements excédentaires, mais les utilisateurs du système ont fait remarquer que le système est incapable de déterminer la raison pour laquelle un paiement excédentaire a été créé; il s'agit d'un problème que nous avions souligné dans notre vérification de 2002. Les utilisateurs ont indiqué que le système mettait parfois beaucoup de temps à résoudre et rapprocher les paiements excédentaires. De plus, il est incapable de gérer les paiements excédentaires et leur perception.
- Le système est incapable de gérer la fonction d'aide à l'emploi, qui est un objectif clé du programme Ontario au travail. Par conséquent, la plupart des gestionnaires de services maintiennent des systèmes autonomes pour faciliter la gestion des activités d'aide à l'emploi.

- Comme lors de notre vérification en 2002, des préoccupations ont été relevées de nouveau à propos des lettres générées par le système. Les employés des gestionnaires de services nous ont dit qu'il était impossible de modifier ces lettres, que les clients avaient de la difficulté à comprendre l'information qu'elles contenaient et que cette information était parfois inexacte. Par conséquent, beaucoup de gestionnaires de services ont acheté ou développé d'autres logiciels pour créer leurs propres lettres et n'utilisent pas cette fonction du SGMPS.

Information à l'appui des remboursements faits par le Ministère

Dans notre rapport de vérification de 2002, nous avions indiqué que les gestionnaires de services municipaux ne recevaient pas du SGMPS de l'information exacte et fiable sur les dépenses pour facturer au Ministère sa part de l'aide financière versée aux bénéficiaires du programme Ontario au travail. Nous avons le plaisir de souligner que maintenant, en général, les gestionnaires de services peuvent se fier à l'information émanant du SGMPS en ce qui a trait aux montants d'aide au revenu versés aux bénéficiaires du programme Ontario au travail.

Toutefois, les prestations qui sont versées à des tiers pour le compte des bénéficiaires ne sont pas incluses dans le SGMPS; il faut les ajouter manuellement à la demande de remboursement mensuelle transmise au Ministère.

Conformément à ce que nous avons souligné précédemment, il existe encore de légers écarts entre les totaux indiqués dans le rapport de dépenses mensuel et le registre des chèques, deux documents produits par le SGMPS.

RECOMMANDATION 13

Pour faire en sorte que les gestionnaires de services municipaux regroupés puissent se fier aux systèmes et aux rapports pour produire les paiements appropriés et consigner et gérer correctement l'information concernant ces paiements, le ministère des Services sociaux et communautaires doit remédier aux lacunes du Système de gestion du modèle de prestation des services indiquées dans le présent rapport, notamment celles qui empêchent les employés des gestionnaires de services d'obtenir l'information dont ils ont besoin pour assurer une gestion efficace des dépenses du programme.

Le Ministère est conscient du besoin d'améliorer continuellement la technologie qui soutient la prestation du programme Ontario au travail, dans les limites des ressources disponibles. Il passe en revue ses processus administratifs actuels pour repérer les améliorations qui pourraient être apportées du point de vue de la modernisation de la technologie.

Ministère des Affaires municipales et du Logement

Logement social

Contexte

L'accès à des logements sûrs à prix abordable est un facteur important dans la stabilité d'une collectivité et le bien-être social et économique de ses résidents. Les logements sociaux sont des logements locatifs construits avec l'aide de l'État pour différents ménages à revenu faible ou moyen, dont des familles avec des enfants, des couples, des personnes seules et des personnes âgées. Ils peuvent appartenir à des gouvernements, dans le cas des logements publics, à des organismes sans but lucratif ou à des coopératives. En Ontario, les ménages habitant des logements sociaux qui reçoivent une aide sous forme de loyer indexé sur le revenu paient généralement un loyer ne dépassant pas 30 % de leur revenu total avant impôt.

La plupart des logements sociaux de l'Ontario ont été construits entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1990 dans le cadre de différents programmes relevant du gouvernement fédéral ou provincial ou dont les frais sont partagés par les deux paliers de gouvernement. Des logements coopératifs ou sans but lucratif ont aussi été construits dans les années 1980 et 1990 par des groupes communautaires qui s'intéressaient davantage aux petits projets incluant des unités louées au taux du marché et d'autres à loyer indexé sur le revenu.

Jusqu'à la fin des années 1990, les propriétés construites par des gouvernements (c'est-à-dire les logements publics) étaient subventionnées et administrées par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) au niveau fédéral et par la Société de logement de l'Ontario au niveau provincial. Les logements coopératifs et sans but lucratif construits par des groupes communautaires étaient administrés par ces groupes mais financés par les deux paliers de gouvernement.

En janvier 1998, la province a transféré aux municipalités une série de responsabilités en matière de financement, notamment pour le logement social, dans le cadre du Programme de remaniement des services locaux. En retour, la province a assumé la moitié des frais d'éducation auparavant payés par les municipalités. Le ministère des Affaires municipales et du Logement est resté responsable de l'administration des programmes de logement social en période de transition.

En novembre 1999, le gouvernement fédéral et l'Ontario ont signé l'Entente Canada-Ontario sur le logement social (l'Entente) afin de transférer l'administration de la plupart des logements sociaux de l'Ontario du gouvernement fédéral à la province (le SCHL continuait toutefois d'administrer certains programmes de logement). L'Entente donne à la province la souplesse voulue pour déléguer l'administration des programmes de logements sociaux

aux municipalités, d'établir les politiques d'aide aux clients et d'affecter des fonds fédéraux aux différents programmes de logement. La province continue de recevoir des fonds fédéraux (518 millions de dollars en 2008), dont elle remet la plus grande partie aux municipalités.

En décembre 2000, la province a adopté la *Loi de 2000 sur la réforme du logement social* (la Loi), qui exigeait des municipalités qu'elles assument la responsabilité des programmes de logements sociaux auparavant administrés par la SCHL et la province. L'Ontario a désigné 47 gestionnaires des services municipaux regroupés par région (gestionnaires de services), qui fournissent aussi d'autres services tels que les services d'aide sociale et de garde d'enfants, pour qu'ils administrent les programmes de logements sociaux au niveau local. Dans les grandes villes, les services sont gérés par l'administration municipale même; dans les petits centres, ils sont administrés par un gestionnaire de services pour le compte d'un groupe de municipalités et de comtés. L'Ontario est la seule province à avoir délégué la responsabilité du financement et de l'administration du logement social aux municipalités.

À la fin de 2008, il y avait environ 260 000 logements sociaux en Ontario, dont 100 000 logements subventionnés et 160 000 logements coopératifs ou sans but lucratif. Il n'y avait pas de chiffres officiels disponibles, mais la valeur d'actif du parc immobilier social de la province était estimée à quelque 40 milliards de dollars.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) avait mis en place des procédures et systèmes adéquats pour :

- évaluer sa capacité à fournir, en collaboration avec le gouvernement fédéral et les administrations municipales, un nombre suffisant de logements sociaux bien entretenus et en rendre compte;
- s'assurer que les fonds affectés à des programmes choisis de logement sont gérés dans le respect des principes d'économie et d'efficience, et conformément aux exigences des lois et des programmes.

Notre vérification englobait des recherches sur les pratiques en vigueur dans d'autres administrations, un examen de la documentation, des entrevues réalisées avec le personnel du Ministère et quelques-uns des 47 gestionnaires des services municipaux regroupés (gestionnaires de services) afin de connaître leurs vues sur la mise en oeuvre des programmes de logements sociaux. Nous avons distribué des questionnaires aux 47 gestionnaires de services et environ la moitié d'entre eux y ont répondu. Nous avons aussi interviewé des intervenants de l'extérieur – dont des représentants de l'Association des municipalités de l'Ontario, de la Société des services de logement social, de l'Association du logement sans but lucratif de l'Ontario, de la Toronto Community Housing Corporation et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement – sur les améliorations possibles aux programmes de logement.

Notre travail comprenait également l'examen des rapports pertinents produits par les vérificateurs internes du Ministère. Comme ceux-ci ne s'étaient pas penchés récemment sur les domaines visés par notre vérification, leur travail ne nous a pas aidés à réduire la portée de notre vérification ou l'étendue de nos procédures.

Résumé

Du point de vue de l'optimisation des ressources et du bien-être des résidents, il est essentiel de maintenir les logements sociaux en bon état. Des logements sociaux en nombre suffisant et à prix abordable peuvent d'ailleurs avoir un impact important sur la

santé et la sécurité des Ontariennes et Ontariens qui dépendent des logements subventionnés. Bien que la responsabilité du logement social ait été déléguée en grande partie aux municipalités par la loi en 2000, il est dans l'intérêt à long terme de la province de surveiller la gestion de son parc immobilier social par les gestionnaires des services municipaux regroupés (gestionnaires de services).

Cependant, malgré le transfert des responsabilités, la province n'a pas élaboré de stratégie pour assurer la durabilité à long terme d'un nombre suffisant de logements sociaux bien entretenus. Le Ministère veille à ce que les ententes fédérales ou provinciales en matière de logement et les autres exigences soient respectées, mais il recueille très peu de renseignements qui lui permettraient de déterminer si le parc immobilier social, dont la valeur s'élève à 40 milliards de dollars, est bien entretenu ou s'il y a suffisamment de logements pour répondre aux besoins locaux. Nous avons identifié certains dossiers que la province devrait suivre de plus près afin de mieux surveiller la gestion des logements sociaux, d'autant plus qu'elle vient de s'engager à verser plus de 600 millions de dollars aux municipalités (soit la moitié du plan de relance économique fédéral-provincial de 1,2 milliard de dollars) pour des programmes de logement, existants ou nouveaux. Ces dossiers comprennent ce qui suit :

- En décembre 2008, il y avait environ 137 000 ménages inscrits sur les listes d'attente provinciales pour un logement social. Dans de nombreux centres urbains, la période d'attente moyenne dépassait cinq ans – dans une municipalité, la période d'attente était de 21 ans pour toutes les catégories, sauf celle des personnes âgées.
- Certaines grandes municipalités signalaient que de 25 % à 40 % des logements allaient à des locataires prioritaires, comme les victimes de mauvais traitements, qui ont des besoins complexes en matière de soutien social, dès qu'ils devenaient disponibles. Or, les fournisseurs de logements n'ont pas toujours la capacité d'offrir les services de sécurité et le soutien complexe dont ces locataires ont besoin, d'autant plus que la coordination avec d'autres programmes laissait à désirer.
- La détérioration du parc immobilier social, particulièrement le portefeuille des logements publics, dont l'âge moyen est de 40 ans, est de plus en plus préoccupante pour les municipalités. En 2006, par exemple, la Toronto Community Housing Corporation a évalué l'état de ses 60 000 logements sociaux et conclu qu'ils avaient besoin de réparations immédiates à hauteur de 300 millions de dollars. Cependant, le Ministère ne disposait pas de renseignements fiables et à jour sur l'état général du parc immobilier social à l'échelle de la province ou sur les pratiques de gestion des biens adoptées par les gestionnaires de services.
- Une grande partie des ententes de financement conclues entre le gouvernement fédéral et les fournisseurs de logements viendront à expiration à compter de 2015, et rien ne garantit qu'elles seront renouvelées. Sans financement continu, certains projets de logement social ne seront pas financièrement viables. Les gestionnaires de services seront néanmoins tenus par la loi de maintenir le nombre minimum prescrit d'unités de logement. Le Ministère n'avait pas élaboré de plans fermes pour répondre aux préoccupations des gestionnaires de services concernant la disparition possible du financement fédéral.
- En partenariat avec le gouvernement fédéral, l'Ontario a versé des fonds additionnels aux gestionnaires de services au cours des dernières années pour les nouveaux programmes de logement. Le Ministère vérifiait si les gestionnaires de services se conforment aux exigences des programmes, mais il ne rendait généralement pas compte du succès de ces programmes. Nous avons déterminé, par exemple, qu'un de ces programmes avait permis d'augmenter le nombre de logements disponibles, mais que les loyers prévus mettaient

plus de la moitié de ces logements hors de la portée des ménages inscrits ou admissibles à être inscrits sur les listes d'attente.

- Dans le cadre du plan de relance économique fédéral-provincial, les deux paliers de gouvernement ont annoncé en mars 2009 qu'ils fourniraient chacun la moitié des 1,2 milliard de dollars à investir dans des logements sociaux à prix abordable au cours des deux prochaines années. Il faudra apporter des améliorations au système ministériel de surveillance des dépenses pour s'assurer que celles-ci présentent un bon rapport coût-efficacité et qu'elles produisent l'effet désiré.

Le ministère des Affaires municipales et du Logement accueille favorablement les observations et recommandations du vérificateur général et il est déterminé à apporter des améliorations continues dans l'exercice de son mandat. Le Ministère reconnaît le rôle intégral que jouent les logements sûrs à prix abordable dans la santé et la sécurité de la population ontarienne et il s'efforce d'aider les municipalités partenaires à administrer les logements sociaux en Ontario.

Depuis la délégation des responsabilités en 2001, tous les partenaires, dont la province, se sont familiarisés avec leurs nouveaux rôles dans l'administration des logements sociaux en Ontario. Le récent Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services confirmait que la province n'enlèverait pas la responsabilité du logement social aux gestionnaires de services. Il recommandait plutôt de continuer d'en confier le financement et l'administration aux municipalités, pendant que la province cherchera des moyens de libérer des fonds additionnels pour le logement social. Le rôle de la province consistant à surveiller le succès du programme a lui aussi évolué et le Ministère est déterminé à assumer ce rôle de façon efficace.

Constatations détaillées de la vérification

CONFORMITÉ À L'ENTENTE ET À LA LOI

L'Entente Canada-Ontario sur le logement social (l'Entente) conclue avec le gouvernement fédéral établit certaines exigences en matière de rapports que le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) est tenu de respecter. Le Ministère doit notamment présenter un rapport de rendement annuel au gouvernement fédéral, en plus de procéder à des vérifications annuelles ainsi qu'à des évaluations périodiques des programmes. Le rapport de rendement annuel doit inclure des renseignements sur le montant affecté à chaque programme, le nombre de ménages assistés et le revenu moyen des bénéficiaires.

Les gestionnaires des services municipaux regroupés (les gestionnaires de services) doivent assumer certaines responsabilités clés en vertu de la *Loi sur la réforme du logement social* de l'Ontario (la Loi). Ils doivent notamment :

- maintenir le nombre minimum prescrit d'unités de logement;
- établir et administrer les listes d'attente;
- édicter les règles d'admissibilité et de priorité, créer des normes d'occupation et assurer la conformité à ces règles et normes;
- rendre compte des projets en difficulté;
- verser des subventions aux fournisseurs de logements et surveiller leurs activités;
- présenter des rapports à la province sur la conformité aux obligations en matière de logement social.

Pour aider à assurer la conformité aux exigences fédérales et provinciales, le Ministère exige des gestionnaires de services qu'ils produisent une déclaration de renseignements annuelle (la déclaration). Les gestionnaires de services doivent y indiquer les fonds affectés à chaque programme de logement, fournir certains renseignements supplémentaires et confirmer leur conformité à des exigences clés,

comme maintenir le nombre prescrit d'unités de logement et tenir à jour une liste d'attente centralisée. Un vérificateur externe engagé par le Ministère doit vérifier les déclarations et faire part à la SCHL de son opinion sur les fonds dépensés par le gouvernement fédéral.

Nous avons constaté que les déclarations étaient vérifiées et que, de l'avis du vérificateur nommé par le Ministère, la province et les municipalités se conformaient généralement à l'Entente et à la loi.

STRATÉGIE PROVINCIALE EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL

Les gestionnaires de services sont actuellement les principaux responsables du financement et de l'administration des programmes de logement social. Il s'agit néanmoins d'une responsabilité partagée et le Ministère, en partenariat avec le gouvernement fédéral et les administrations municipales, doit rendre compte à la population ontarienne de sa capacité à fournir des logements sociaux bien entretenus en quantité suffisante à l'échelle de la province.

Malgré les changements importants survenus dans l'attribution des responsabilités en matière de logement social, il n'y avait pas de stratégie provinciale pour faire face aux problèmes susceptibles d'affecter la fourniture de logements bien entretenus en nombre suffisant dans la province. Outre les rapports annuels sur la conformité, le Ministère n'avait pas surveillé la prestation des services municipaux de façon adéquate.

Une stratégie provinciale est requise pour définir les rôles du Ministère, établir des objectifs mesurables et les priorités des programmes, évaluer les risques et les options de gestion des risques, déterminer les ressources nécessaires et mesurer l'impact de la contribution du Ministère au logement social. Dans son récent Plan axé sur des résultats (le Plan), un document que tous les ministères ontariens doivent présenter pour s'assurer que leurs programmes produisent les résultats désirés, le Ministère avait identifié plusieurs objectifs et les différentes activités dont il comptait faire rapport. Nous avons toutefois constaté que les activités et objectifs déclarés étaient trop généraux et qu'il n'y avait pas de résultats mesurables. Par exemple, une des activités identifiées était l'entretien et la remise en état du parc vieillissant de logements sociaux – mais le Plan n'établissait aucun objectif ou critère de succès.

La nécessité d'une stratégie provinciale est ressortie en mai 2006, lorsqu'un consultant engagé par le Ministère pour évaluer ses programmes de logement social a cerné un certain nombre de problèmes semblables à ceux que nous avons observés. Dans son évaluation, requise aux termes de l'Entente Canada-Ontario sur le logement social, le consultant soulignait notamment :

- l'absence de mesures de rendement stratégiques dans les programmes de logement social de l'Ontario;
- l'absence de points repères, de paramètres et d'objectifs en matière de logement social à l'échelle de la province.
- l'absence d'initiatives de planification stratégiques pour régler les questions – dont les besoins émergents en capital, l'augmentation des coûts de fonctionnement, ainsi que l'évolution du contexte démographique et économique – susceptibles d'affecter la durabilité à long terme.

Cela fait trois ans que ces problèmes ont été identifiés, mais peu de mesures ont été prises jusqu'ici pour les régler.

À cet égard, plusieurs municipalités avaient élaboré un plan stratégique local afin de résoudre les problèmes dans leurs collectivités respectives. Notre examen indiquait que certains de ces plans étaient détaillés et qu'ils pourraient aider le Ministère à élaborer un plan stratégique. D'autres municipalités pourraient aussi les trouver utiles à titre de guide des pratiques exemplaires.

RECOMMANDATION 1

Pour mieux définir et remplir les rôles de la province dans la fourniture de logements sociaux durables et bien entretenus, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit :

- élaborer un plan stratégique détaillé incluant des objectifs et mesures de rendement;
- travailler avec les municipalités à élaborer une stratégie de logement coordonnée et intégrée à l'échelle de la province et recueillir les renseignements nécessaires pour surveiller les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la stratégie et la réalisation des objectifs établis;
- envisager de demander à tous les gestionnaires des services municipaux regroupés d'élaborer des plans stratégiques locaux, et encourager la mise en commun des pratiques exemplaires dans l'élaboration de ces plans.

Le Ministère est d'accord et il a déjà mené plus de 13 consultations publiques avec des intervenants clés de toute la province afin d'entreprendre l'élaboration d'une stratégie de logement abordable à long terme. Dans le cadre de cet exercice, le Ministère a travaillé avec les municipalités partenaires à l'élaboration de mesures de rendement en matière de logement social et il s'attend à diffuser sa stratégie en 2010. Le Ministère recueillera les renseignements nécessaires pour surveiller les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la stratégie et la réalisation des objectifs établis et il envisagera de demander aux gestionnaires des services municipaux d'élaborer des plans stratégiques locaux.

Le Ministère exige actuellement des municipalités qu'elles présentent des données financières et statistiques annuelles sur différents services qu'elles fournissent. Des objectifs de rendement en matière de logement social seront établis et toutes les municipalités devront présenter des rapports annuels sur l'atteinte de ces objectifs.

FOURNITURE DE LOGEMENTS SOCIAUX BIEN ENTRETENUS EN QUANTITÉ SUFFISANTE

Une supervision provinciale efficace est requise pour que le Ministère puisse prendre des décisions de financement éclairées ainsi que des mesures appropriées en temps opportun pour régler les problèmes systémiques affectant la fourniture des logements sociaux. Le Ministère doit aussi disposer d'une bonne information de gestion à l'appui de ses activités de surveillance. Comme il est indiqué dans la section qui précède, la province a assuré un degré de supervision minimal depuis le transfert des responsabilités et il y avait donc peu d'information de gestion disponible au Ministère. Nous avons relevé un certain nombre de problèmes importants qui n'avaient pas été réglés de façon satisfaisante depuis ce transfert.

Les sections qui suivent exposent certains de ces problèmes.

Listes d'attente pour le logement social

Une grande partie des données disponibles au Ministère étaient tirées des déclarations annuelles soumises par les gestionnaires de services. Outre l'information financière requise, les gestionnaires de services doivent confirmer qu'ils ont maintenu le nombre d'unités de logement exigé par la province et fournir des renseignements supplémentaires.

Un des renseignements supplémentaires fournis par les gestionnaires de services concernait les personnes inscrites sur les listes d'attente, dont le nombre s'établissait à environ 137 000 à l'échelle de la province en décembre 2008 selon les déclarations les plus récentes.

Le Ministère disposait toutefois de renseignements supplémentaires limités sur les listes d'attente. Les données additionnelles que nous avons recueillies sur la ventilation et la longueur des listes d'attente durant notre vérification sont reproduites à la Figure 1.

Figure 1 : Renseignements choisis sur les listes d'attente, décembre 2008

Source des données : Gestionnaires choisis des services municipaux regroupés

Gestionnaire de services	Nombre total de personnes inscrites sur la liste d'attente	Temps d'attente prévu pour les nouveaux inscrits (années)			
A	66 600	4,5–6	4,5	4,5	6
B	13 328	7–21	7	21	21
C	9 691	2,5–4,5	2,5	4,5	4
D	5 833	7–10	7	10	9
E	1 564	0,5–8	0,5	8	2
F	1 447	4–13	6	13	4

Dans l'ensemble, la taille de la liste d'attente à l'échelle de la province est restée assez stable au cours des cinq dernières années. Il pourrait toutefois y avoir des ménages qui ont renoncé à cause des longues périodes d'attente et d'autres qui sont inscrits sur plus d'une liste. De nombreux centres urbains affichent des périodes d'attente de cinq ans ou plus pour les nouveaux inscrits – et l'un d'eux déclarait des périodes d'attente pouvant aller jusqu'à 21 ans pour toutes les catégories, sauf celle des personnes âgées.

Par ailleurs, nous avons remarqué que certains gestionnaires de services déclaraient des taux d'inoccupation variant entre 0 % et plus de 5 %, le pourcentage pouvant atteindre 12 % dans quelques petites localités. Plusieurs d'entre eux affichaient aussi un taux d'inoccupation élevé malgré une longue liste d'attente. Bien que certaines vacances de logement soient temporaires et inévitables, un taux d'inoccupation toujours élevé pourrait être attribuable à des facteurs tels que le manque de demande, le manque d'adéquation entre la taille des unités et la demande ou, dans des cas extrêmes, des unités inutilisables en raison du manque de sécurité et d'hygiène. Le Ministère ne cherchait pas à surveiller ni à évaluer les périodes d'attente et les taux d'inoccupation déclarés par chaque gestionnaire de services.

Certains gestionnaires de services et certaines administrations avaient mis au point des processus d'information sophistiqués pour évaluer l'offre et la demande de logement social. Des données sur le nombre et le type d'unités de logement, l'état du parc immobilier, les logements vacants et la disponibilité de logements adaptés aideraient notamment le Ministère à évaluer l'offre de logement social à l'échelle de la province, tandis que des données sur les segments de population de même que sur le nombre, la composition et le revenu des ménages l'aideraient à analyser la demande de logement. Ces renseignements sont essentiels pour améliorer la conception des futurs programmes de logement de façon à ce que les fonds soient affectés là où les besoins sont les plus grands.

Coordination du logement social avec d'autres services de soutien

Les logements sont attribués par ordre chronologique, c'est-à-dire que les premiers inscrits sont les premiers servis. La *Loi sur la réforme du logement social* prévoit néanmoins une exception à cette règle pour les ménages prioritaires, qui sont principalement les victimes de mauvais traitements. Les gestionnaires de services dans certaines grandes municipalités ont indiqué que de 25 % à 40 % des unités disponibles étaient actuellement attribuées à ces ménages prioritaires, qui requièrent des services de soutien. Étant donné l'urgence de leur situation, les ménages placés dans cette catégorie sur la liste d'attente sont traités en priorité. Les gestionnaires de services ont toutefois souligné que beaucoup

Figure 1 : Renseignements choisis sur les listes d'attente, décembre 2008

Source des données : Gestionnaires choisis des services municipaux regroupés

Gestionnaire de services	Nombre total de personnes inscrites sur la liste d'attente	Temps d'attente prévu pour les nouveaux inscrits (années)			
		Total	Personnes âgées	Autres personnes	Familles
A	66 600	4,5-6	4,5	4,5	6
B	13 328	7-21	7	21	21
C	9 691	2,5-4,5	2,5	4,5	4
D	5 833	7-10	7	10	9
E	1 564	0,5-8	0,5	8	2
F	1 447	4-13	6	13	4

Dans l'ensemble, la taille de la liste d'attente à l'échelle de la province est restée assez stable au cours des cinq dernières années. Il pourrait toutefois y avoir des ménages qui ont renoncé à cause des longues périodes d'attente et d'autres qui sont inscrits sur plus d'une liste. De nombreux centres urbains affichent des périodes d'attente de cinq ans ou plus pour les nouveaux inscrits – et l'un d'eux déclarait des périodes d'attente pouvant aller jusqu'à 21 ans pour toutes les catégories, sauf celle des personnes âgées.

Par ailleurs, nous avons remarqué que certains gestionnaires de services déclaraient des taux d'inoccupation variant entre 0 % et plus de 5 %, le pourcentage pouvant atteindre 12 % dans quelques petites localités. Plusieurs d'entre eux affichaient aussi un taux d'inoccupation élevé malgré une longue liste d'attente. Bien que certaines vacances de logement soient temporaires et inévitables, un taux d'inoccupation toujours élevé pourrait être attribuable à des facteurs tels que le manque de demande, le manque d'adéquation entre la taille des unités et la demande ou, dans des cas extrêmes, des unités inutilisables en raison du manque de sécurité et d'hygiène. Le Ministère ne cherchait pas à surveiller ni à évaluer les périodes d'attente et les taux d'inoccupation déclarés par chaque gestionnaire de services.

Certains gestionnaires de services et certaines administrations avaient mis au point des processus d'information sophistiqués pour évaluer l'offre et la demande de logement social. Des données sur le nombre et le type d'unités de logement, l'état du parc immobilier, les logements vacants et la disponibilité de logements adaptés aideraient notamment le Ministère à évaluer l'offre de logement social à l'échelle de la province, tandis que des données sur les segments de population de même que sur le nombre, la composition et le revenu des ménages l'aideraient à analyser la demande de logement. Ces renseignements sont essentiels pour améliorer la conception des futurs programmes de logement de façon à ce que les fonds soient affectés là où les besoins sont les plus grands.

Coordination du logement social avec d'autres services de soutien

Les logements sont attribués par ordre chronologique, c'est-à-dire que les premiers inscrits sont les premiers servis. La *Loi sur la réforme du logement social* prévoit néanmoins une exception à cette règle pour les ménages prioritaires, qui sont principalement les victimes de mauvais traitements. Les gestionnaires de services dans certaines grandes municipalités ont indiqué que de 25 % à 40 % des unités disponibles étaient actuellement attribuées à ces ménages prioritaires, qui requièrent des services de soutien. Étant donné l'urgence de leur situation, les ménages placés dans cette catégorie sur la liste d'attente sont traités en priorité. Les gestionnaires de services ont toutefois souligné que beaucoup

de ces ménages avaient aussi besoin de services de soutien social complexes et de mesures de sécurité additionnelles, que la plupart des fournisseurs de logements ne sont pas en mesure d'offrir.

Outre les logements attribués aux ménages prioritaires, on compte plus de 20 autres programmes de logement et programmes connexes administrés par trois ministères provinciaux, dont les centres de refuge et les programmes destinés aux sans-abri et aux personnes qui ont des besoins particuliers en matière de santé. Les gestionnaires de services ont indiqué qu'ils avaient du mal à coordonner leurs efforts et à faire en sorte que les locataires ayant des besoins particuliers reçoivent des services de soutien appropriés. Leur opinion était appuyée par le récent Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services, qui déplorait la fragmentation du système actuel et son incapacité à répondre aux besoins des clients.

RECOMMANDATION 2

Pour aider à fournir des logements sociaux suffisants de façon efficace et tirer le maximum des fonds disponibles, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit travailler avec les gestionnaires des services municipaux regroupés à :

- **établir des rapports plus détaillés sur les portefeuilles de logements sociaux et les périodes d'attente pour que ces facteurs puissent être pris en considération dans la satisfaction des besoins en logement de chaque municipalité;**
- **trouver des solutions plus satisfaisantes et plus équitables au problème des longues périodes d'attente dans de nombreuses municipalités;**
- **mieux coordonner les services de logement et autres services de soutien avec les intervenants provinciaux et municipaux.**

Le Ministère est d'accord et il tiendra compte de la recommandation du vérificateur général dans l'élaboration de sa Stratégie de logement abordable à long terme. Pendant que le Ministère recueille les renseignements requis aux termes de la *Loi de 2000 sur la réforme du logement social* et de ses règlements d'application, il s'emploiera avec les municipalités à identifier d'autres secteurs dans lesquels des renseignements cohérents additionnels pourraient être utiles.

Les services de soutien sont fournis au niveau local. Conformément aux directives données dans le cadre du récent Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services, le Ministère travaillera avec les municipalités à regrouper les services de logement de façon à mieux coordonner les services de soutien avec les autres intervenants provinciaux et municipaux. Des discussions provinciales-municipales ont été engagées sur ce sujet.

Portefeuille du logement social

Comme toute autre propriété, les immeubles du portefeuille du logement social nécessitent un entretien régulier et le remplacement périodique des principaux éléments des immobilisations, comme les toits, les garages souterrains, les ascenseurs et les installations mécaniques, afin de préserver et de prolonger leur durée de vie utile parce que cela coûte beaucoup plus cher de construire de nouveaux logements que d'assurer un entretien approprié des logements existants.

Avant le transfert des responsabilités, tous les logements subventionnés appartenaient à la Société de logement de l'Ontario et les besoins en capital étaient financés par l'entremise du processus budgétaire annuel de la Société. Dans le cas des logements coopératifs ou sans but lucratif appartenant au secteur privé, chaque fournisseur était

tenu aux termes de son accord d'exploitation avec la province d'affecter une partie de la subvention d'exploitation à un fonds de réserve séparé pour la réparation et le remplacement des éléments d'immobilisations.

Après que la province eut décidé de transférer le logement social aux municipalités à la fin des années 1990, le Ministère a fait faire des études pour déterminer l'état du parc immobilier et les besoins financiers connexes pour les logements sociaux publics, coopératifs et sans but lucratif. Ces études concluaient que le parc immobilier social était généralement en bon état. Les fonds annuels requis pour financer les logements sociaux appartenant au secteur public tournaient autour de 100 millions de dollars, dont 52 millions de dollars proviendraient de la contribution fédérale annuelle et le reste, des gestionnaires de services.

En ce qui concerne les fournisseurs de logements coopératifs et sans but lucratif, leurs accords d'exploitation antérieurs avec la province sont venus à expiration au moment du transfert des responsabilités. La *Loi sur la réforme du logement social* exige de ces fournisseurs qu'ils continuent de contribuer à un fonds de réserve. À l'exception de quelques grandes municipalités, leurs contributions étaient gérées par la Société des services de logement social, créée par la *Loi sur la réforme du logement social* en 2002. Les services fournis par la Société comprennent la mise en commun des réserves, l'assurance collective et les achats en vrac.

État du parc immobilier social

En assez bon état au moment du transfert des responsabilités il y a une décennie, le parc immobilier social s'est détérioré depuis, particulièrement dans le cas des logements publics. Cette détérioration est de plus en plus préoccupante pour les municipalités, car l'âge moyen du parc immobilier public frise les 40 ans et les coûts d'entretien augmentent plus rapidement.

Bien que cette préoccupation ait été citée par différents intervenants, il n'y avait pas suffisamment de renseignements fiables et à jour sur l'état du parc immobilier à l'échelle de la province. À l'heure actuelle, ces renseignements ne seraient disponibles que si les fournisseurs de logements évaluaient eux-mêmes l'état de leurs immeubles et estimaient le coût et les délais de réparation ou de remplacement des différentes parties de bâtiment. On pourrait alors utiliser les résultats, par exemple pour créer un fonds de réserve couvrant les coûts de remplacement. En 2006, la Toronto Community Housing Corporation, qui est propriétaire de 60 000 logements sociaux représentant les deux tiers du parc immobilier social de Toronto, a fait une évaluation de ce genre et estimé à 300 millions de dollars le coût des réparations immédiates nécessaires. Le Ministère ne savait toutefois pas comment elle était arrivée à ce résultat et ne connaissait pas l'envergure du problème à l'échelle de la province.

L'âge moyen des logements sans but lucratif était inférieur à celui des logements sociaux. De nombreux projets d'habitation sans but lucratif ont été construits entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, ce qui leur donne un âge moyen d'environ 18 ans. De plus, les ententes conclues entre les fournisseurs de logements sans but lucratif et les gestionnaires de services étaient structurées de manière à exiger des fonds de réserve pour les futurs travaux de gros entretien. En 2007, la Société des services de logement social a investi et administré des réserves d'environ 400 millions de dollars pour le compte des fournisseurs de logements sans but lucratif. La Société a toutefois indiqué que certains fournisseurs sans but lucratif se trouvaient dans une situation critique et que la plupart des propriétés arrivaient à une étape de leur cycle de vie où des réparations majeures s'avéraient nécessaires. Dans l'ensemble toutefois, le portefeuille des logements sans but lucratif était en meilleur état et devrait être mieux placé pour répondre à ses besoins en capital que celui des logements publics.

Les gestionnaires de services ont indiqué que le problème de l'accès à un financement suffisant pour couvrir les frais d'entretien et de réparation s'aggravait avec le vieillissement continu du parc

immobilier. On pourrait obtenir des fonds supplémentaires, par exemple en réhypothéquant les propriétés. La province n'avait toutefois pas donné son approbation générale aux propositions de refinancement des fournisseurs de logements, car l'Entente sur le logement social obligerait l'Ontario à rembourser à la SCHL les coûts découlant de la cessation des paiements par les fournisseurs de logements. De l'avis de certains gestionnaires de services, ce sont eux plutôt que la province qui seraient responsables de ces coûts. Le Ministère devrait réévaluer les répercussions du refinancement proposé par les gestionnaires de services afin de déterminer s'il pourrait s'agir d'une solution viable.

Gestion des biens

Pour prolonger la durée de vie utile des biens immobiliers et éviter les réparations coûteuses à l'avenir, il est essentiel d'adopter de bonnes pratiques de gestion prévoyant notamment des travaux réguliers d'entretien préventif. Le Ministère n'avait pas d'information sur l'état du parc immobilier social et il ne savait pas non plus si les gestionnaires de services avaient adopté de bonnes pratiques de gestion des biens et si les fournisseurs de logements se conformaient à ces pratiques. Le mauvais état de certaines propriétés pouvait être attribuable aux retards dans les travaux d'entretien réguliers requis pour prolonger la durée de vie utile des biens. Nous croyons comprendre que la hausse des coûts de fonctionnement pourrait obliger certains fournisseurs de logements à réaffecter les fonds destinés à l'entretien régulier vers des activités quotidiennes plus urgentes.

L'amélioration du rendement énergétique pourrait aussi aider à libérer des fonds pour l'entretien. Les projets de logement social construits il y a plus longtemps, par exemple, utilisent des technologies moins modernes. En rendant ces immeubles conformes aux normes d'efficacité énergétique en vigueur, le Ministère ferait baisser les coûts de fonctionnement et générerait des économies qui pourraient servir à financer d'autres projets de préservation du capital.

Le Ministère a récemment entrepris l'élaboration d'une stratégie de gestion des biens avec la Société des services de logement social afin d'aider les fournisseurs de logements à améliorer leurs pratiques dans ce domaine. Bien que le projet en soit encore aux premières étapes, il répond à un besoin pressant.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que le parc immobilier est sécuritaire et de qualité acceptable et que sa durée de vie utile sera conforme aux prévisions, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit travailler avec les gestionnaires des services municipaux regroupés à :

- **mener des évaluations périodiques sur l'état des immeubles et veiller à ce que cette information soit résumée à l'échelle de la province;**
- **élaborer une stratégie de financement efficace qui permettrait de recueillir les fonds requis pour réduire l'arriéré d'entretien et assurer un entretien approprié du parc immobilier, en tenant compte de la nécessité d'établir une réserve en capital pour le parc immobilier public.**

Le Ministère doit aussi continuer de travailler avec la Société des services de logement social à évaluer les coûts et avantages des mesures d'efficacité énergétique modernes et à faciliter l'adoption de telles mesures par les fournisseurs de logements.

En 2008, le Ministère a aidé à financer la création, par la Société des services de logement social, d'un Centre d'excellence en gestion des biens capable d'offrir un soutien et une expertise que les fournisseurs de logements sociaux peuvent mettre à profit pour entretenir leurs immeubles. Le Centre fait connaître et recommande les pratiques exemplaires associées à la vérification de l'état des immeubles et à d'autres

activités de planification des immobilisations. Les gestionnaires de services peuvent choisir d'utiliser une partie du financement obtenu dans le cadre du nouveau Programme de rénovation et de modernisation des logements sociaux, établi en 2009, pour vérifier l'état de leurs immeubles.

En ce qui concerne l'investissement en capital requis pour réduire l'arriéré d'entretien, la plupart des fournisseurs de logements sociaux peuvent maintenant demander des prêts économiques à Infrastructure Ontario dans le cadre de la Stratégie de réduction de la pauvreté annoncée par le gouvernement en 2008. De plus, un groupe de travail sur l'exploitation des actifs, coprésidé par le Ministère et la Société des services de logement social, s'emploie à élaborer des propositions pour le refinancement et le renouvellement du portefeuille du logement social.

En ce qui concerne les mesures d'efficacité énergétique, le nouveau Programme de rénovation et de modernisation des logements sociaux, financé à hauteur de 704 millions de dollars par les gouvernements fédéral et provincial – dont 70 millions ont été mis de côté pour les initiatives d'énergie renouvelable –, prévoit des exigences minimales à respecter. Le Ministère continuera d'envisager d'autres façons d'améliorer l'efficacité énergétique dans ce secteur.

FINANCEMENT FÉDÉRAL DES LOGEMENTS SOCIAUX

Aux termes de l'Entente sur le logement social, le gouvernement fédéral a commencé à fournir un financement global annuel à la province en 1999. Le financement comporte plusieurs éléments, dont les coûts d'immobilisation, les coûts permanents de fonctionnement et les frais de service de la dette. Le premier paiement annuel s'élevait à 525 millions de dollars et le montant total des paiements subséquents diminuait chaque année avec l'expiration progressive des accords d'exploitation conclus entre le gouvernement fédéral et les fournisseurs de logements. De nombreux accords viendront à expiration à compter de 2015, ce qui signifie que les gestionnaires de services devront maintenir le même nombre d'unités avec des fonds fédéraux réduits, comme le montre la Figure 2.

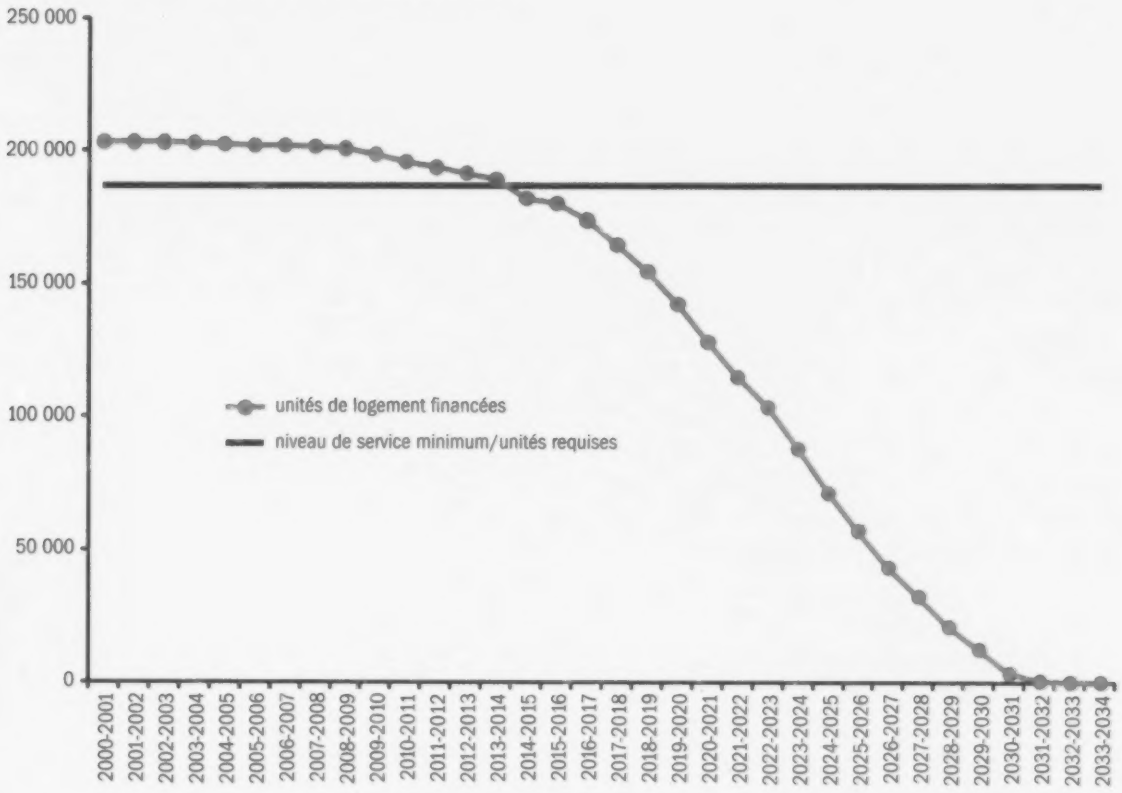
La *Loi sur la réforme du logement social* de l'Ontario exige des gestionnaires de services qu'ils maintiennent le minimum prescrit de logements à loyer indexé sur le revenu malgré l'élimination graduelle du financement fédéral. Aucune entente de financement continu n'a été conclue avec le gouvernement fédéral et toutes les ententes en vigueur seront venues à expiration d'ici 2032. Il s'agit d'un problème critique pour certaines municipalités, dont les budgets de logement social sont financés en grande partie par le gouvernement fédéral.

Dans de telles circonstances, certains projets domiciliaires ne seraient plus financièrement viables, car les revenus de location ne sont pas suffisants pour couvrir les frais d'exploitation, même lorsque la propriété n'est pas hypothéquée. Les propriétés où habite une forte proportion des ménages qui paient un loyer modéré seraient les plus affectées, car elles dépendent dans une grande partie des subventions gouvernementales pour financer leurs coûts d'exploitation. L'expiration de ces ententes de financement en l'absence d'engagement à conclure de nouvelles ententes pourrait forcer les fournisseurs de logements coopératifs et sans but lucratif à retirer un grand nombre de logements sociaux du marché. La plupart des gestionnaires de services qui ont répondu à notre questionnaire ont noté qu'ils n'avaient pas encore trouvé de solution efficace à ce problème. Le Ministère a indiqué que la province poursuivait les négociations avec le gouvernement fédéral au sujet de la future baisse du financement fédéral. Or, le gouvernement fédéral ne s'est pas engagé à renouveler le financement et le Ministère n'a pas élaboré de plan d'urgence pour remédier à la situation.

En ce qui concerne l'obligation de maintenir le minimum prescrit d'unités de logement, les gestionnaires de services ont indiqué que ce minimum

Figure 2 : Expiration des ententes de financement avec le gouvernement fédéral pour le logement social, 2000-2001–2033-2034 (unités)

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement



avait été imposé par la province au moment où elle a transféré la responsabilité du logement social aux municipalités afin de maintenir le nombre de logements existants. Certains gestionnaires de services ont déclaré que le nombre et la composition des unités de logement n'avaient jamais reflété les réalités démographiques ni la demande de logement des municipalités, d'autant plus que cela fait déjà neuf ans que la province a transféré cette responsabilité.

Les gestionnaires de services ont aussi remarqué une différence entre les fonds transférés par le gouvernement fédéral à la province aux termes de l'Entente, et les fonds qui leur sont versés par la province, bien que l'Entente stipule que le financement fédéral doit être affecté aux programmes de logement admissibles.

Notre analyse des données fournies par le Ministère indiquait qu'entre 2000 et 2008, le gouvernement fédéral avait transféré environ 4,8 milliards de dollars à l'Ontario au titre du logement social. De ce montant, environ 3,8 milliards de dollars ont été versés aux gestionnaires de services et à leurs prédécesseurs avant l'entrée en vigueur, en 2001, du transfert des responsabilités pour les programmes admissibles en vertu de l'Entente. Une autre tranche de 414 millions de dollars a été affectée à d'autres programmes provinciaux et municipaux de logement social aux termes de l'Entente. Pour ce qui est du reste des fonds transférés par le gouvernement fédéral, qui s'élevaient à environ 620 millions de dollars, les chiffres du Ministère montrent ce qui suit :

- Environ 290 millions de dollars ont été affectés à un autre programme provincial de logement social;
- La province a retenu 330 millions de dollars, dont elle a mis de côté 198 millions – soit 22 millions de dollars par an pendant neuf ans – pour ce qu'elle appelle une « contrainte provinciale ». Le Ministère a été incapable de prouver que ce montant et les 132 millions de dollars restants avaient été affectés au logement.

Le Ministère a expliqué que les dépenses en logement social des gestionnaires de services et non seulement celles de la province étaient prises en compte dans l'application de la condition de l'Entente selon laquelle les fonds fédéraux doivent être affectés seulement aux programmes de logements sociaux admissibles. Du moment où les dépenses annuelles combinées en matière de logement social du Ministère et des gestionnaires de services dépassaient le transfert fédéral total, le Ministère se considérait en conformité avec l'Entente. Le Ministère a indiqué que son conseiller juridique lui avait confirmé que cet arrangement ne soulevait pas de préoccupations juridiques.

Nous avons néanmoins remarqué que le transfert de 3,8 milliards de dollars aux gestionnaires de services avait été annoncé dans la *Gazette de l'Ontario*, mais que le Ministère n'avait pas divulgué ce qu'il avait fait du reste des fonds fédéraux. Par conséquent, les gestionnaires de services ne savaient généralement pas quelle partie des fonds fédéraux avait été affectée à d'autres programmes de logement et ils se posaient des questions sur la différence entre le montant transféré à la province par le gouvernement fédéral et ce qu'ils avaient effectivement reçu.

RECOMMANDATION 4

Pour atténuer l'impact possible de la réduction progressive du financement fédéral sur le parc immobilier social, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit :

- élaborer un plan de rechange en cas d'échec des négociations entreprises avec le gouvernement fédéral pour qu'il assure le financement continu du portefeuille du logement social;
- en collaboration avec les gestionnaires des services municipaux regroupés, concevoir des solutions de rechange au système actuel consistant à maintenir le nombre requis d'unités de logement afin de mieux harmoniser le parc immobilier social avec la demande dans chaque municipalité;
- examiner sa méthodologie actuelle pour s'assurer que l'allocation des fonds est équitable et que les fonds fédéraux sont affectés aux programmes de logement admissibles;
- rendre pleinement compte au public de la façon dont les fonds fédéraux destinés au logement social ont été dépensés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère, en collaboration avec les organismes homologues des autres provinces et des territoires, continue de soulever la question auprès du gouvernement fédéral.

Les recommandations consensuelles de l'Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services appuient le transfert aux municipalités des responsabilités en matière de logement social. Une fois que les dépenses devant être transférées à la province l'auront été, les municipalités disposeront de 1,2 milliard de dollars par an en avantages nets pour répondre aux besoins en logement social et à d'autres besoins prioritaires locaux.

Le Ministère aidera les gestionnaires de services à comprendre dans quelle mesure ils peuvent modifier la composition des logements sociaux avec les fonds disponibles tout en respectant les normes de service prescrites par la *Loi de 2000 sur la réforme du logement social*.

Le Ministère examinera la méthode actuellement utilisée pour allouer les fonds fédéraux, y compris les principes d'équité. Il a entrepris des consultations sur une stratégie de logement abordable à long terme qui pourrait englober de futures relations de financement.

Le Ministère rend déjà compte de ses revenus et dépenses dans les budgets et les comptes publics, et il présente des rapports annuels à la SCHL sur l'affectation des fonds fédéraux versés à la province aux termes de l'Entente sur le logement social. Le Ministère envisagera la meilleure façon de fournir des renseignements additionnels sur ce sujet.

RÉCENTES INITIATIVES DE FINANCEMENT

En partenariat avec le gouvernement fédéral, la province a récemment commencé à fournir un financement aux gestionnaires de services pour les nouveaux programmes de logement. Nous avons constaté que le Ministère avait mis en place des contrôles suffisants pour s'assurer que les gestionnaires de services se conformaient aux exigences des nouveaux programmes, mais qu'il y avait peu d'information ou d'analyses préliminaires sur les nouvelles initiatives de financement qui permettraient de s'assurer qu'elles ont le meilleur impact possible sur le logement social. Il n'y avait, par exemple, aucune analyse de rentabilisation détaillant tous les coûts et avantages des nouveaux programmes. De plus, il n'y avait pratiquement pas d'exigences à respecter en matière de rapports qui permettraient de mesurer l'impact du financement octroyé. Nous avons examiné certains des nouveaux programmes, qui sont décrits ci-après.

Porte d'accès au logement pour les locataires en Ontario

Dans le cadre de ce programme ponctuel, des subventions d'immobilisations de 127 millions de dollars ont été versées aux gestionnaires de services en 2006-2007 pour les aider à fournir des logements aux ménages à faible revenu. Les subventions octroyées n'étaient assorties d'aucune condition ou exigence en matière de rapports, ce qui a empêché le Ministère de déterminer si les fonds avaient été dépensés de façon à répondre aux besoins les plus critiques en matière de logement social.

Fonds de réfection des logements sociaux

Dans son budget de 2008, l'Ontario annonçait des investissements dans l'infrastructure municipale qui incluaient 100 millions de dollars pour les besoins urgents en réfection du parc immobilier social. Cependant, comme le Ministère n'avait pas d'information sur l'état du portefeuille du logement social, les fonds affectés en 2007-2008 se fondaient sur le nombre d'unités administrées par chaque gestionnaire de services en proportion du portefeuille du logement social plutôt que sur les besoins réels en réfection tels que déterminés par des évaluations continues de l'état et de solides pratiques de gestion des biens.

Programmes de logement abordable

La SCHL définit comme ayant des besoins impérieux de logement les ménages qui vivent dans des logements inférieurs aux normes de qualité, de taille et d'abordabilité, c'est-à-dire que le loyer ne doit pas dépasser 30 % du revenu total brut du ménage. En 2002, le gouvernement de l'Ontario a lancé le Programme de logement abordable Canada-Ontario (le Programme) en partenariat avec le gouvernement fédéral et les administrations municipales. Le Programme, qui visait à créer plus de 18 000 logements à prix abordable pour les ménages inscrits ou admissibles à être inscrits sur les listes de logement social, comportait plusieurs volets et prévoyait un financement total de 624 millions de dollars, dont 348 millions du gouvernement fédéral et 276 millions de la province, au 31 mars 2009. De nouveaux logements

à prix abordable seraient créés principalement par la construction de nouveaux logements locatifs, l'accession à la propriété domiciliaire et des suppléments au loyer pour les propriétaires. Des fonds seraient aussi disponibles pour la réparation de logements dans le Nord de l'Ontario. Notre vérification mettait l'accent sur deux volets du Programme, décrits dans les sections qui suivent.

Programme de logement locatif et logement avec services de soutien

Le Programme de logement locatif et logement avec services de soutien (le Programme) était censé promouvoir la construction de nouveaux logements locatifs pour les ménages à revenu faible ou moyen en fournissant jusqu'à 70 000 $ par unité. Une contribution fédérale pouvant atteindre 26 600 $ par unité devait couvrir principalement les coûts d'immobilisation, tandis qu'une contribution provinciale pouvant aller jusqu'à 43 400 $ par unité était censée payer les coûts hypothécaires et opérationnels afin de maintenir les loyers abordables pendant 20 ans. En mars 2009, les gouvernements s'étaient engagés à fournir environ 10 000 unités au coût de 498 millions de dollars.

Dans le cadre du Programme, les fournisseurs de logements s'engageaient à demander un loyer abordable, défini comme équivalant à 80 % du loyer moyen du marché tel que déterminé chaque année par la SCHL, pendant 20 ans. Les gestionnaires de services devaient établir les niveaux de revenu que les ménages ne doivent pas dépasser pour être admissibles à ces logements, ainsi qu'un processus de vérification du revenu des locataires.

Selon les lignes directrices du Programme, les logements locatifs ont été attribués selon une formule tenant compte des besoins impérieux de logement et de l'expansion démographique. Les gestionnaires de services devaient également soumettre à l'approbation du Ministère un plan de prestation des services de logement fondé sur des facteurs tels que les groupes à cibler, les critères d'admissibilité ainsi que la stratégie de prise en charge et de prestation des logements. Il s'agissait d'un bon fondement pour les décisions en matière d'attribution et nous avons constaté que les plans proposés de prestation des services de logement contenaient des renseignements détaillés sur les projets domiciliaires des municipalités et leur stratégie. Cependant, mise à part une liste de contrôle, rien ne prouvait que le Ministère avait évalué les plans de prestation des services de logement et utilisé l'excellente information qu'ils contenaient pour prendre ses décisions en matière d'attribution.

Les gestionnaires de services devaient aussi présenter des rapports annuels sur leurs projets – mais leurs seules obligations étaient de préciser le nombre de logements occupés et de confirmer que le loyer demandé pour les logements ne dépassait pas 80 % du loyer moyen du marché. Ils n'étaient pas tenus d'indiquer s'ils avaient réussi à atteindre les objectifs du Programme ou de leur plan de prestation des services de logement. Le Ministère ne s'était pas non plus assuré que les gestionnaires de services présentaient leurs rapports dans les délais prévus.

Nous avons remarqué que l'objectif du Programme consistant à limiter le loyer demandé pour les nouveaux logements à 80 % du loyer moyen du marché tel que déterminé par la SCHL serait atteint, et que le nombre total de logements à prix abordable avait augmenté. Cependant, de nombreux ménages inscrits sur la liste d'attente n'avaient pas les moyens de payer le loyer. Selon la définition de la SCHL, pour qu'un logement soit abordable, le loyer ne doit pas dépasser 30 % du revenu avant impôt du ménage. Nous avons déterminé que plus de la moitié des logements du Programme resterait inabordable pour les ménages inscrits ou admissibles à être inscrits sur les listes d'attente. Par exemple, le revenu moyen des ménages inscrits sur la liste d'attente en 2008 s'élevait à 15 000 $, ce qui limitait les loyers abordables à 375 $ par mois. Notre analyse montrait que le loyer moyen des nouveaux logements s'élevait à 715 $ par mois, ce qui signifie que les ménages devraient toucher un revenu annuel d'au moins 29 000 $ (en moyenne)

pour que ces logements soient à leur portée. Le programme pourrait donc aider les ménages à revenu moyen, mais il serait peu utile aux ménages à faible revenu.

Programme d'allocations-logement ou de suppléments au loyer

Le Programme d'allocations-logement ou de suppléments au loyer (le Programme) a été établi en 2005 pour aider à combler l'écart entre le loyer qu'un ménage a les moyens de payer et le loyer réel du marché. Ce programme ciblait les ménages à faible revenu inscrits ou admissibles à être inscrits sur la liste d'attente. Tous les fonds affectés au programme étaient fournis par le gouvernement fédéral, qui s'était engagé à l'origine à verser 80 millions de dollars pour 5 000 logements conformément à des accords quinquennaux couvrant les années 2005 à 2013. Cependant, en mars 2008, date limite de renouvellement des accords, seulement 57 millions de dollars et 3 721 logements avaient été pris en charge.

Les gestionnaires de services attribuaient le taux de participation relativement faible aux préoccupations entourant la conception du Programme. Ils ont notamment cité le fait qu'aux termes du Programme, les accords pourraient durer seulement cinq ans et s'appliquer uniquement aux logements inoccupés. Cela signifie que les locataires éventuels pourraient avoir à déménager de nouveau après l'expiration de la subvention dans cinq ans. Les gestionnaires de services nous ont dit qu'ils auraient préféré que le gouvernement fournisse les suppléments aux ménages pour les logements existants au lieu de les obliger à déménager dans des logements inoccupés.

FUTURES INITIATIVES DE FINANCEMENT

Outre les récentes initiatives de financement mentionnées plus haut, les deux paliers de gouvernement ont annoncé en mars 2009, dans le cadre du plan de relance économique fédéral-provincial, qu'ils fourniraient chacun la moitié des 1,2 milliard de dollars additionnels à investir dans les logements sociaux à prix abordable au cours des deux prochaines années. Comme il est indiqué plus haut, le Ministère cherchait surtout à s'assurer que les gestionnaires de services se conformaient aux exigences du programme. Il n'avait pas demandé à des membres de son personnel de vérifier si ses programmes de financement avaient produit l'effet désiré. Il faut améliorer le système ministériel de surveillance des programmes de financement pour s'assurer que les fonds dépensés présentent un bon rapport coût-efficacité.

RECOMMANDATION 5

Pour que le financement fourni ait l'impact désiré sur le logement social, le ministère des Affaires municipales et du Logement doit exiger que :

- **chaque nouveau programme de financement soit appuyé par une analyse de rentabilisation détaillée;**
- **des mécanismes adéquats de reddition de comptes sur les résultats obtenus par les gestionnaires de services en contrepartie des fonds fournis soient mis en place pour tous les programmes de financement.**

Le Ministère doit aussi se doter des ressources et de la capacité organisationnelle nécessaires pour surveiller de façon appropriée l'efficacité du financement octroyé aux gestionnaires de services.

Le Ministère est tenu de présenter un plan d'activités au Conseil du Trésor dans le cadre de ses demandes de financement de programme. Il examinera ses pratiques d'élaboration des analyses de rentabilisation, afin de cerner et d'apporter les améliorations requises pour qu'une analyse de rentabilisation détaillée soit effectuée pour chaque programme de financement.

Le Ministère examinera les mécanismes établis pour que les municipalités rendent compte des résultats. En l'absence de mécanismes de responsabilisation adéquats, le Ministère assurera la mise en place de tels mécanismes en collaboration avec les municipalités.

Le Ministère reconnaît la nécessité d'examiner ses ressources et sa capacité organisationnelle à la lumière des récentes initiatives de financement et des directives fournies dans le cadre de l'Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services. Le Ministère évaluera les ressources actuellement requises pour remplir ses obligations et vérifier l'efficacité du financement octroyé aux gestionnaires de services.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

3.13 Services de télétriage

Contexte

Les services de télétriage de l'Ontario offrent un accès téléphonique, confidentiel et gratuit, à une infirmière ou un infirmier autorisé qui peut donner des conseils ou des renseignements généraux sur la santé. Ils englobent Télésanté Ontario, lancée à l'échelle de la province en 2001, et le Service téléphonique d'aide médicale (STAM), lancé en 2003.

Les objectifs de Télésanté Ontario et du STAM comprennent ce qui suit :

- faciliter l'utilisation des services de santé les plus appropriés;
- améliorer l'accès à des conseils et renseignements appropriés en matière de soins de santé;
- améliorer l'éducation sanitaire et la prise de décisions par les consommateurs;
- accroître la satisfaction à l'égard de la qualité des renseignements santé.

Télésanté Ontario est accessible à tous 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Le STAM est accessible du lundi au vendredi, de 17 h à 9 h, ainsi que toute la journée les fins de semaine et jours fériés, aux 8,4 millions de patients qui, en mars 2009, étaient inscrits auprès des médecins participant à différents régimes de soins primaires, comme les équipes Santé familiale. Dans un cas comme dans l'autre, les membres du personnel infirmier utilisent leur jugement clinique, appuyé par un logiciel de soutien aux décisions médicales, pour aider les personnes qui les appellent (par exemple, en leur expliquant comment prendre soin d'elles-mêmes ou en leur conseillant de consulter leur médecin ou de se rendre au service des urgences de leur hôpital local). Le personnel infirmier peut aussi fournir des renseignements généraux sur la santé ou renvoyer des appels vers le centre antipoison. Les clients de Télésanté Ontario peuvent aussi être mis en contact avec des pharmaciens du service d'information sur les médicaments, au besoin. Le personnel infirmier du STAM, quant à lui, peut communiquer avec le médecin de garde du centre de santé du client et, s'il y a lieu, le mettre directement en contact avec le client.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) passe un contrat avec un fournisseur du secteur privé pour la prestation des services de Télésanté Ontario et du STAM. Le fournisseur de services en question emploie près de 300 infirmières et infirmiers autorisés dans ses cinq centres d'appels répartis à travers l'Ontario. En 2008-2009, le personnel infirmier a répondu à 905 000 appels, et 35,1 millions de dollars ont été payés au fournisseur de services.

Objectif et portée de la vérification

L'objectif de notre vérification était de déterminer si les services de télétriage offraient un accès confidentiel, en temps opportun et de manière économique, à des conseils santé répondant aux besoins des Ontariennes et Ontariens. Notre vérification mettait l'accent sur Télésanté Ontario et le STAM et excluait d'autres services de télémédecine tels que les médecins qui utilisent les télécommunications pour offrir des services de soins de santé.

Nos travaux de vérification ont été effectués en grande partie dans deux des centres d'appels du fournisseur de services, car chaque appel entre dans une file d'attente virtuelle et est traité par la première infirmière ou le premier infirmier disponible dans un des centres d'appels. Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les dossiers pertinents ainsi que les politiques et procédures administratives et rencontré le personnel compétent du fournisseur de services et du Ministère. Nous avons également examiné les données 2008 du fournisseur de services sur les volumes d'appels et les périodes d'attente. Nous avons examiné les études pertinentes et obtenu des renseignements auprès de services comparables de télétriage dans d'autres administrations canadiennes. De plus, avec l'aide d'une entreprise indépendante de recherche, nous avons sondé 1 100 personnes à travers l'Ontario afin de déterminer si elles connaissaient les services offerts par Télésanté Ontario et si elles en étaient satisfaites.

Nous n'avons pas compté sur l'équipe du service de vérification interne du Ministère pour réduire l'étendue de nos travaux, car aucune vérification n'avait été effectuée récemment sur les services de télétriage. Le fournisseur de services n'avait pas de fonction de vérification interne.

Résumé

Le contrat passé par le Ministère pour la prestation des services de télétriage a été attribué de façon appropriée, en régime de concurrence. Il prévoyait certaines exigences clés en matière de rendement, dont l'accès aux services en temps opportun, que le fournisseur de services a dit avoir respectées en 2008-2009. Les résultats de notre enquête indépendante indiquaient que les clients de Télésanté Ontario étaient généralement satisfaits. Cependant, seule une petite partie de la population ontarienne utilise ce service. Notre analyse de l'information fournie par le fournisseur de services et des pratiques en vigueur dans d'autres administrations indique toutefois qu'on pourrait améliorer les services aux Ontariens – par exemple, en adoptant un numéro de téléphone facile à retenir, comme « 811 »; en veillant à ce que les nouveaux membres du personnel infirmier possèdent l'expérience clinique requise; en faisant faire des évaluations indépendantes de la qualité des conseils fournis par le personnel infirmier; et en établissant les exigences à respecter relativement à la qualité de ces conseils. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Outre la baisse des dernières années dans le nombre d'appels aux services de télétriage, le nombre d'appels en proportion de la population est nettement inférieur à ce qu'il est en Alberta et au Québec. En effet, en 2008-2009, les services de télétriage de l'Ontario ont reçu 905 000 appels pour une population de 12,2 millions d'habitants, tandis qu'Info-Santé Québec a reçu 2 millions d'appels pour une population de 7,4 millions et Health Link Alberta, 1 million d'appels pour une population de 3,3 millions. Une des raisons de ce phénomène pourrait être le peu de publicité que le Ministère a faite sur les services en 2007 et 2008. Nous avons également constaté que le pourcentage d'appels concernant des personnes âgées (4 % ou 72 000 appels) était

faible en proportion de ce segment de la population ontarienne (1,6 million).

- Bien que plus de 60 % des Ontariennes et Ontariens soient inscrits auprès de médecins participant à différents régimes de soins primaires et donc admissibles au Service téléphonique d'aide médicale (STAM), seulement 1 % des personnes admissibles ont utilisé le service en 2008-2009.
- La Colombie-Britannique et le Québec utilisent le numéro de téléphone « 811 », facile à retenir, pour leurs services de télétriage, et certaines autres provinces prévoient d'adopter le même numéro de téléphone. Le Québec a signalé que le volume d'appels avait augmenté de 15 % après l'entrée en service de ce numéro. Au moment de notre vérification, l'Ontario ne prévoyait pas adopter le numéro de téléphone « 811 ».
- Le fournisseur de services ne surveille pas le temps que les appelants doivent attendre pour parler à un membre du personnel infirmier, mais il a indiqué qu'environ 25 % d'entre eux raccrochaient avant qu'une infirmière ou un infirmier réponde à leur appel. Nous avons calculé que 85 % de ceux qui continuaient de patienter devaient attendre 23 minutes avant de parler à un membre du personnel infirmier et que 85 % des appelants qui laissaient leur numéro de téléphone étaient rappelés dans un délai de 34 minutes.
- En 2008, dans plus de 70 % des cas, il a fallu envoyer plus d'un message au médecin de garde du STAM et, dans 9 % des cas, le médecin n'a jamais répondu à ses messages. En outre, 10 % des bureaux de médecin ne répondaient pas au tiers des messages reçus ou plus. En général, le médecin de garde est contacté lorsque le personnel infirmier conseille à l'appelant d'aller voir son médecin dans les quatre heures ou de se rendre au service des urgences.
- En 2008-2009, seulement 5 % des conseils aux appelants s'écartaient des lignes directrices et protocoles cliniques, mais la raison de l'écart n'était pas indiquée dans près de 30 % des cas.
- Dans la proposition présentée au Ministère en 2007, le fournisseur de services indiquait que son personnel infirmier posséderait au moins trois ans d'expérience des soins infirmiers. Ses politiques précisent toutefois que le personnel infirmier doit avoir entre un et trois ans d'expérience clinique. Nous avons prélevé un échantillon d'infirmières et d'infirmiers engagés en 2008 et constaté que 23 % d'entre eux avaient moins d'un an d'expérience en soins actifs et que 20 % avaient accumulé moins de trois ans d'expérience totale en soins infirmiers.
- Comme les appelants ne sont pas tenus de donner leur numéro de carte Santé de l'Ontario au fournisseur de services, il est difficile de confirmer s'ils suivaient réellement les conseils du personnel infirmier. Si on leur demandait de fournir leur numéro de carte Santé, il serait possible, dans bien des cas, de consulter les dossiers du Régime d'assurance-santé de l'Ontario afin de déterminer si les conseils donnés ont été suivis et si les services de télétriage dirigeaient les appelants vers le service de santé le plus approprié, comme prévu.
- Malgré l'absence d'examen indépendant de la qualité des conseils fournis aux appelants, le fournisseur de services estimait que 95 % des conseils fournis chaque année étaient appropriés. Nous avons constaté qu'une autre administration canadienne avait recours à des appelants mystères, qui posaient des questions prédéterminées, afin d'évaluer de façon indépendante la qualité des conseils donnés.
- Comme les appels ne sont généralement pas enregistrés, les examinateurs du fournisseur de services chargés de vérifier la qualité des services écoutaient les appels en direct. Nous avons conclu que 84 % des appels vérifiés échantillonnés avaient été faits en dehors

des heures de pointe (lorsque le personnel infirmier doit répondre aux appelants dans des délais établis). Les représentants de la plupart des autres provinces contactées ont affirmé que tous les appels étaient enregistrés, notamment afin de déterminer la pertinence des conseils donnés à une date ultérieure.

- Les résultats de notre sondage indépendant sur la satisfaction indiquaient que 82 % des appelants étaient satisfaits ou très satisfaits des services, ce qui était légèrement inférieur au taux de 98 % déterminé par le fournisseur auprès des appelants échantillonnés. Cependant, ni le Ministère ni le fournisseur de services n'avaient questionné d'autres intervenants, dont les médecins de famille et le personnel du service des urgences, au sujet de leur satisfaction. D'autres administrations contactées ont souligné que le soutien et l'acceptation des services de télétriage par les professionnels de la santé étaient essentiels au succès de leurs programmes.
- En 2008-2009, le Ministère a versé environ 39 $ au fournisseur de services pour chacun des 900 000 premiers appels consignés aux services de télétriage, et environ 27 $ par appel au-delà de ce niveau. Les trois autres provinces qui nous ont fourni des informations à ce sujet ont indiqué que leurs services de télétriage coûtaient une vingtaine de dollars par appel. Le Ministère n'a pas cherché à déterminer pourquoi il y avait une telle différence entre les coûts de l'Ontario et ceux des autres provinces.
- Les normes de rendement établies par le Ministère, que le fournisseur de services doit respecter pour éviter les sanctions pécuniaires, étaient axées sur l'accès aux services. Il n'y avait pas de normes de rendement concernant la qualité des conseils du personnel infirmier ou le temps d'attente des appelants.

Le Ministère reconnaît l'importance d'offrir un accès confidentiel en temps opportun aux services de télétriage d'une manière économique qui répond aux besoins en santé de la population ontarienne, et il accueille favorablement les recommandations du vérificateur général. Comme il l'indique dans la réponse à chacune des recommandations du vérificateur général, le Ministère donnera suite à celles-ci afin d'améliorer les mesures de protection existantes et les processus déjà en place.

Constatations détaillées de la vérification

VUE D'ENSEMBLE

Toutes les personnes qui appellent les numéros sans frais de Télésanté Ontario et du STAM accèdent à un message enregistré qui leur demande de choisir une langue (anglais ou français). Elles sont ensuite placées dans la file d'attente centralisée correspondant à la langue choisie, puis mises en communication avec le premier membre disponible du personnel infirmier dans un des cinq centres d'appels de l'Ontario. Si tous les membres du personnel infirmier sont occupés, l'appel est transmis à un réceptionniste, appelé représentant de l'assistance aux patients, qui demande à l'appelant de lui fournir les renseignements pertinents (par exemple, ses nom et numéro de téléphone et la nature du problème). L'appelant peut toutefois choisir de ne pas révéler son identité. Le système téléphonique du fournisseur de services est censé refuser les appels provenant de l'extérieur de la province et les appelants ne sont pas tenus de fournir leur numéro de carte Santé de l'Ontario. Le réceptionniste demande alors à l'appelant s'il veut rester dans la file d'attente pour parler à un membre du personnel infirmier, ou s'il préfère attendre

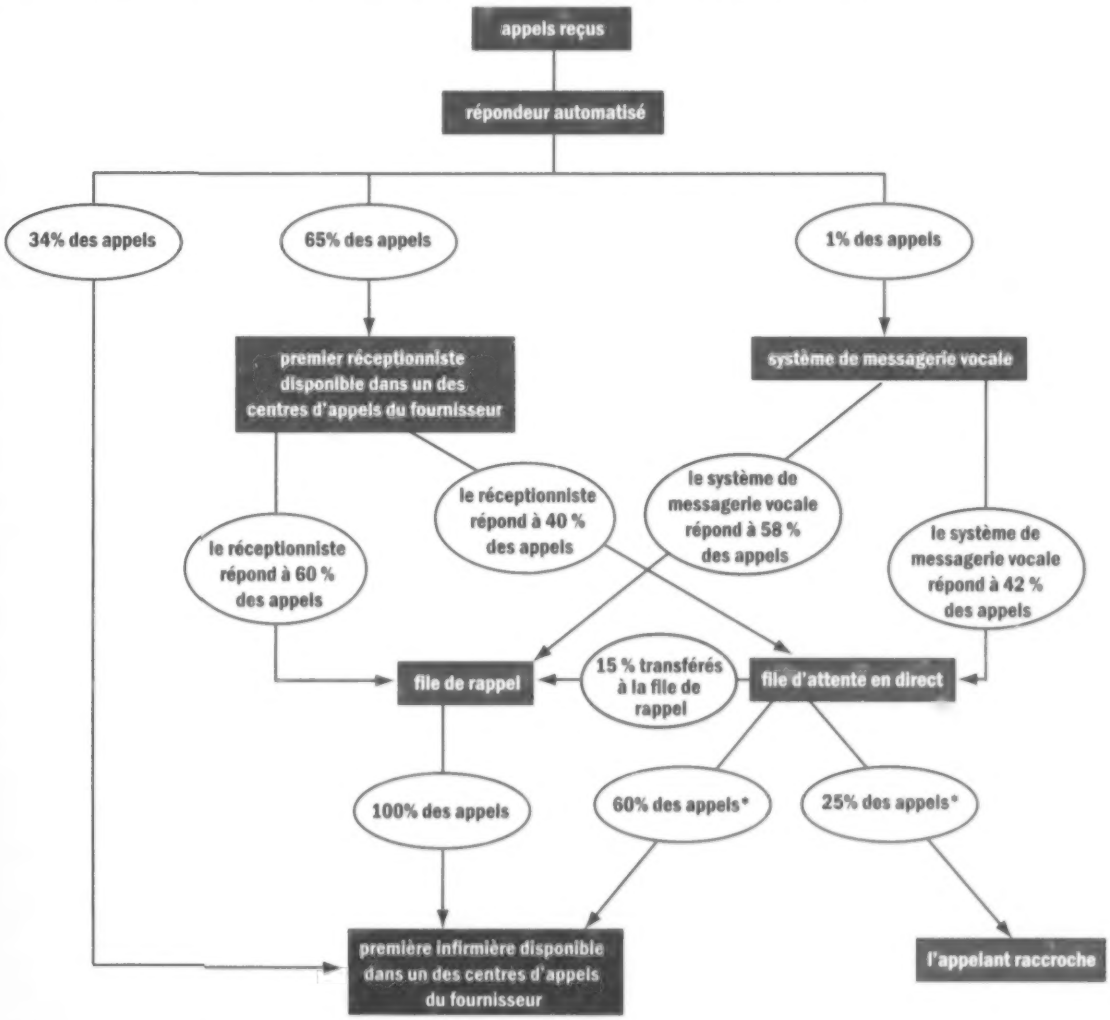
qu'un membre du personnel infirmier le rappelle. Si tout le personnel infirmier et tous les réceptionnistes sont occupés, l'appelant accède à un système de messagerie vocale qui lui donne le choix entre continuer d'attendre et laisser ses nom et numéro de téléphone pour qu'un membre du personnel infirmier puisse le rappeler. Les réceptionnistes récupèrent les messages laissés dans le système de messagerie vocale et les ajoutent à la file de rappel. Les appels urgents peuvent être placés dans une file de rappel prioritaire pour qu'on y réponde plus vite. La Figure 1 illustre le processus standard de traitement des appels.

Un résumé des statistiques mensuelles présentées au Ministère par le fournisseur de services indiquait qu'en 2008-2009, 34 % des appels allaient directement à un membre du personnel infirmier, 65 % à un réceptionniste, et 1 % au système de messagerie vocale. Environ 60 % des appelants mis en contact avec des réceptionnistes préféraient qu'on les rappelle.

Le personnel infirmier qui répond à l'appel utilise un logiciel d'aide à la décision comportant des algorithmes médicaux qui lui rappellent les lignes directrices et protocoles pour le traitement des appels fondés sur des symptômes. Il donne

Figure 1 : Processus standard de traitement des appels des services de télétriage

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario sur la base des renseignements fournis par le fournisseur de services



* L'information requise pour vérifier ces chiffres était difficile à obtenir auprès du fournisseur de services.

informations et conseils à l'appelant en se fondant sur les recommandations du logiciel et sur son jugement professionnel. En 2008, un peu plus de la moitié des appelants téléphonaient pour leur propre compte; le reste appelait pour quelqu'un d'autre (habituellement un enfant ou un conjoint).

S'il y a lieu, le personnel infirmier doit obtenir le consentement de l'appelant pour transmettre l'information divulguée (par exemple, au service des urgences d'un hôpital ou, dans le cas du STAM, à son médecin). Dans le cas des appelants du STAM dont les besoins sont plus urgents, le personnel infirmier envoie un message au médecin de garde du centre médical utilisé par l'appelant. Le médecin peut décider de parler directement à l'appelant au besoin. Tous les appels sont enregistrés dans le système du fournisseur de services.

ACCÈS AUX SERVICES DE TÉLÉTRIAGE

Sensibilisation du public

Au moment du lancement de Télésanté Ontario, en 2001, le Ministère a mené une campagne de promotion incluant des annonces dans les médias ainsi que la distribution d'aimants de réfrigérateur portant le numéro de téléphone du service à tous les ménages de la province. D'autres activités promotionnelles ont suivi, la plus récente remontant à 2006, lorsque le Ministère a distribué de petites affiches soulignant la disponibilité de traducteurs pour les résidents qui ne parlent ni anglais ni français. Télésanté Ontario est aussi un élément de la campagne « Vos options de soins de santé » du Ministère qui, depuis 2009, est mentionné dans certaines des annonces associées à cette campagne. En ce qui concerne le STAM, les contrats conclus entre le Ministère et différents bureaux de médecins stipulent que la promotion de ce service est une responsabilité conjointe et que les médecins doivent informer leurs patients de l'existence du service, par exemple en posant une affiche bien en vue dans leur bureau.

Entre 2003 et 2006, le Ministère a commandité un certain nombre de sondages afin de déterminer si le public est conscient de l'existence de Télésanté Ontario. Les enquêteurs ont découvert qu'environ les deux tiers des répondants connaissaient le service. Le Ministère n'a pas commandé d'autres sondages depuis 2006.

Comme le montre la Figure 2, en 2008-2009, les services de télétriage ont reçu plus de 1,1 million d'appels, et le personnel infirmier a répondu à 905 000 de ces appels. Notre analyse indiquait que le nombre d'appelants uniques ne dépassait pas 650 000, soit environ 5 % des 12,2 millions d'habitants de l'Ontario, c'est-à-dire que le total incluait environ 250 000 appels faits par des personnes qui avaient déjà appelé au moins une fois durant l'exercice. Le fournisseur de services a indiqué que, depuis l'établissement du service, environ 70 % des appelants avaient téléphoné plus d'une fois.

Nous avons remarqué que les programmes semblables mis sur pied dans d'autres provinces recevaient plus d'appels. En 2008, par exemple, Info-Santé Québec a reçu 2 millions d'appels pour une population de 7,4 millions, tandis que Health Link Alberta a reçu 1 million d'appels pour une population de 3,3 millions.

Nous avons également constaté que le nombre d'Ontariens inscrits auprès des médecins participant à différents régimes de soins primaires, qui sont donc admissibles au STAM, était passé de 2,8 millions en 2004-2005 à 8,4 millions en 2008-2009. Au 31 mars 2009, les appelants admissibles au STAM représentaient environ 65 % de la population ontarienne. Cependant, comme le montre la Figure 3, les appelants admissibles qui utilisaient le STAM étaient très rares; ils pouvaient toutefois avoir appelé Télésanté Ontario. Les appels reçus par le STAM en 2008 concernaient seulement 1 % des personnes admissibles.

En outre, les patients semblent faire une plus grande utilisation du STAM lorsque leurs médecins appuient le service et en font la promotion. Par exemple, nous avons constaté que plus d'un millier

Figure 2 : Appels aux services de télétriage par type, 2006-2007–2008-2009
Source des données : Fournisseur de services

		Nombre d'appels		
Type d'appel	**Description**			
reçu	le répondeur automatisé a diffusé son message	1 305 000	1 207 000	1 145 000
consigné	le personnel infirmier a donné des conseils ou des renseignements	1 094 000	986 000	905 000

Figure 3 : Appelants admissibles et appels réels au Service téléphonique d'aide médicale, 2004-2005–2008-2009
Source des données : Fournisseur de services et ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
nombre d'appels consignés au STAM	79 000	134 000	134 000	123 000	112 000
nombre d'appelants admissibles au STAM	2 875 000	5 722 000	7 005 000	7 731 000	8 386 000
appels consignés au STAM en % des appels admissibles	2,7	2,3	1,9	1,6	1,3

d'appels au STAM venaient des patients membres de 18 groupes de soins de santé primaires et que seulement 10 appels venaient des membres de près de 140 groupes. Les bureaux de médecins échantillonnés dont les patients avaient fait plus de 1 000 appels s'étaient généralement dotés d'un système de messagerie vocale après les heures normales de travail qui renvoyait les patients au STAM, tandis que ceux dont les patients avaient fait moins de 10 appels n'en faisaient généralement pas mention dans leur système de messagerie vocale.

Le fournisseur de services a indiqué que la baisse du nombre d'appels aux services de télétriage, illustrée à la Figure 2, était due à la bénignité des saisons de grippe et à la promotion minimale des services. Le fournisseur de services nous a toutefois informés qu'il aurait besoin de ressources infirmières additionnelles, parfois difficiles à recruter, pour répondre au plus grand volume d'appels qu'entraîneraient d'autres activités promotionnelles.

Numéro de téléphone

Pour contacter Télésanté Ontario ou le STAM, il suffit de composer le numéro d'appel sans frais respectif de chaque service. Le numéro de Télésanté Ontario figure habituellement dans le bottin téléphonique local, mais pas nécessairement aux premières pages avec les autres numéros de téléphone importants. Les personnes admissibles au STAM, quant à elles, sont informées du numéro de téléphone par le bureau de leur médecin.

En juillet 2005, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a mis de côté le numéro de téléphone « 811 » pour les services non urgents de télésanté ou de télétriage des provinces. Au moment de notre vérification, la Colombie-Britannique et le Québec avaient adopté ce numéro pour leurs services de télésanté. Des représentants du Québec nous ont dit que le nombre d'appels à leurs services de télétriage avait augmenté de 15 % après la mise en oeuvre du « 811 ». Nous avons également appris que certaines autres provinces faisaient des efforts en ce sens.

Au moment de notre vérification, le Ministère a indiqué que l'Ontario ne prévoyait pas adopter le « 811 » pour ses services de télétriage.

Données démographiques

Selon notre analyse des données sur les appelants recueillies en 2008, 37 % des appels aux services de télétriage concernaient des enfants, 51 %, des adultes âgés de 18 à 64 ans, et 8 %, des personnes de 65 ans ou plus. Les autres appelants (4 %) étaient restés anonymes. Bien qu'il y ait plus de 1,6 million

de personnes âgées en Ontario (environ 14 % de la population), moins de 72 000 appels aux services de télétriage (ce qui correspond à environ 4 % du nombre total de personnes âgées en Ontario) concernaient des membres de ce groupe d'âge. Parmi les aînés qui ont répondu à notre sondage indépendant et qui connaissaient l'existence de Télésanté Ontario, 44 % ont indiqué qu'ils préféraient communiquer directement avec un médecin.

Nous avons aussi constaté que les appels aux services de télétriage en 2008 étaient répartis de façon à peu près égale à travers la province proportionnellement à la population de chaque région, le plus grand nombre d'appels provenant des régions plus peuplées du Centre et du Sud-Ouest de l'Ontario, comme le montre la Figure 4.

Le fournisseur de services a indiqué que le système téléphonique était conçu de manière à bloquer les appels provenant de l'extérieur de l'Ontario. Or, d'après les données 2008 extraites des systèmes d'information du fournisseur de services, près de 2 000 appels consignés viendraient de 8 autres provinces et de 19 États américains. Le fournisseur de services nous a dit que ces appels provenaient souvent de personnes utilisant un numéro de téléphone cellulaire de l'Ontario depuis l'extérieur de la province ou de visiteurs en vacances en Ontario, qui donnent un numéro de téléphone de l'extérieur. Qui plus est, dans environ 10 % des cas, certains renseignements sur l'appelant (comme leur adresse) étaient laissés en blanc ou incomplets. Comme les appelants ne sont pas tenus de fournir cette information, nous n'avons pas pu déterminer s'ils venaient de l'Ontario.

Figure 4 : Source des appels aux services de télétriage par région, 2008

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Région	Nombre total d'appels consignés	Appels consignés en % de la population	Proportion d'appels consignés (%)
Centre de l'Ontario	287 000	6,4	32
Sud-Ouest de l'Ontario	169 000	6,9	19
Grand Toronto	155 000	6,2	17
Est de l'Ontario	136 000	7,3	15
Nord de l'Ontario	63 000	7,5	7
hors Ontario	2 000	s. o.	0
non précisé ou incomplet	93 000	s. o.	10
Total		**7,4**	

RECOMMANDATION 1

Pour améliorer l'accessibilité des renseignements et conseils santé donnés par ses services de télétriage, le Ministère doit :

- envisager de maintenir un STAM séparé ou d'accroître le niveau de sensibilisation et d'acceptation des services de télétriage, particulièrement chez les personnes admissibles au Service téléphonique d'aide médicale (STAM) et dans les groupes démographiques, comme celui des personnes âgées, qui n'en font pas une utilisation optimale;
- envisager d'adopter un numéro de téléphone facile à retenir, comme « 811 » (que plusieurs autres grandes provinces utilisent ou prévoient d'utiliser), pour Télésanté Ontario et pour le STAM.

Les contrats de services pour Télésanté Ontario et le Service téléphonique d'aide médicale ont été combinés en un seul contrat en 2008. Cela facilite la fusion des services, et le Ministère examinera cette possibilité.

En août 2009, des aimants de réfrigérateur annonçant Télésanté Ontario ont été distribués dans plus de 200 journaux communautaires à travers la province. En septembre 2009, le Ministère prévoyait distribuer à chaque ménage de la province un dépliant concernant la prévention de la grippe et mentionnant Télésanté Ontario pour les personnes qui désirent obtenir

Figure 2 : Appels aux services de télétriage par type, 2006-2007–2008-2009

Source des données : Fournisseur de services

		Nombre d'appels		
Type d'appel	**Description**	**2006-2007**	**2007-2008**	**2008-2009**
reçu	le répondeur automatisé a diffusé son message	1 305 000	1 207 000	1 145 000
consigné	le personnel infirmier a donné des conseils ou des renseignements	1 094 000	986 000	905 000

Figure 3 : Appelants admissibles et appels réels au Service téléphonique d'aide médicale, 2004-2005–2008-2009

Source des données : Fournisseur de services et ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
nombre d'appels consignés au STAM	79 000	134 000	134 000	123 000	112 000
nombre d'appelants admissibles au STAM	2 875 000	5 722 000	7 005 000	7 731 000	8 386 000
appels consignés au STAM en % des appels admissibles	2,7	2,3	1,9	1,6	1,3

d'appels au STAM venaient des patients membres de 18 groupes de soins de santé primaires et que seulement 10 appels venaient des membres de près de 140 groupes. Les bureaux de médecins échantillonnés dont les patients avaient fait plus de 1 000 appels s'étaient généralement dotés d'un système de messagerie vocale après les heures normales de travail qui renvoyait les patients au STAM, tandis que ceux dont les patients avaient fait moins de 10 appels n'en faisaient généralement pas mention dans leur système de messagerie vocale.

Le fournisseur de services a indiqué que la baisse du nombre d'appels aux services de télétriage, illustrée à la Figure 2, était due à la bénignité des saisons de grippe et à la promotion minimale des services. Le fournisseur de services nous a toutefois informés qu'il aurait besoin de ressources infirmières additionnelles, parfois difficiles à recruter, pour répondre au plus grand volume d'appels qu'entraîneraient d'autres activités promotionnelles.

Numéro de téléphone

Pour contacter Télésanté Ontario ou le STAM, il suffit de composer le numéro d'appel sans frais respectif de chaque service. Le numéro de Télésanté Ontario figure habituellement dans le bottin téléphonique local, mais pas nécessairement aux premières pages avec les autres numéros de téléphone importants. Les personnes admissibles au STAM, quant à elles, sont informées du numéro de téléphone par le bureau de leur médecin.

En juillet 2005, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a mis de côté le numéro de téléphone « 811 » pour les services non urgents de télésanté ou de télétriage des provinces. Au moment de notre vérification, la Colombie-Britannique et le Québec avaient adopté ce numéro pour leurs services de télésanté. Des représentants du Québec nous ont dit que le nombre d'appels à leurs services de télétriage avait augmenté de 15 % après la mise en oeuvre du « 811 ». Nous avons également appris que certaines autres provinces faisaient des efforts en ce sens.

Au moment de notre vérification, le Ministère a indiqué que l'Ontario ne prévoyait pas adopter le « 811 » pour ses services de télétriage.

Données démographiques

Selon notre analyse des données sur les appelants recueillies en 2008, 37 % des appels aux services de télétriage concernaient des enfants, 51 %, des adultes âgés de 18 à 64 ans, et 8 %, des personnes de 65 ans ou plus. Les autres appelants (4 %) étaient restés anonymes. Bien qu'il y ait plus de 1,6 million

de personnes âgées en Ontario (environ 14 % de la population), moins de 72 000 appels aux services de télétriage (ce qui correspond à environ 4 % du nombre total de personnes âgées en Ontario) concernaient des membres de ce groupe d'âge. Parmi les aînés qui ont répondu à notre sondage indépendant et qui connaissaient l'existence de Télésanté Ontario, 44 % ont indiqué qu'ils préféraient communiquer directement avec un médecin.

Nous avons aussi constaté que les appels aux services de télétriage en 2008 étaient répartis de façon à peu près égale à travers la province proportionnellement à la population de chaque région, le plus grand nombre d'appels provenant des régions plus peuplées du Centre et du Sud-Ouest de l'Ontario, comme le montre la Figure 4.

Le fournisseur de services a indiqué que le système téléphonique était conçu de manière à bloquer les appels provenant de l'extérieur de l'Ontario. Or, d'après les données 2008 extraites des systèmes d'information du fournisseur de services, près de 2 000 appels consignés viendraient de 8 autres provinces et de 19 États américains. Le fournisseur de services nous a dit que ces appels provenaient souvent de personnes utilisant un numéro de téléphone cellulaire de l'Ontario depuis l'extérieur de la province ou de visiteurs en vacances en Ontario, qui donnent un numéro de téléphone de l'extérieur. Qui plus est, dans environ 10 % des cas, certains renseignements sur l'appelant (comme leur adresse) étaient laissés en blanc ou incomplets. Comme les appelants ne sont pas tenus de fournir cette information, nous n'avons pas pu déterminer s'ils venaient de l'Ontario.

Figure 4 : Source des appels aux services de télétriage par région, 2008

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Région	Nombre total d'appels consignés	Appels consignés en % de la population	Proportion d'appels consignés (%)
Centre de l'Ontario	287 000	6,4	32
Sud-Ouest de l'Ontario	169 000	6,9	19
Grand Toronto	155 000	6,2	17
Est de l'Ontario	136 000	7,3	15
Nord de l'Ontario	63 000	7,5	7
hors Ontario	2 000	s. o.	0
non précisé ou incomplet	93 000	s. o.	10
Total	**905 000**	**7,4**	**100**

RECOMMANDATION 1

Pour améliorer l'accessibilité des renseignements et conseils santé donnés par ses services de télétriage, le Ministère doit :

- envisager de maintenir un STAM séparé ou d'accroître le niveau de sensibilisation et d'acceptation des services de télétriage, particulièrement chez les personnes admissibles au Service téléphonique d'aide médicale (STAM) et dans les groupes démographiques, comme celui des personnes âgées, qui n'en font pas une utilisation optimale;
- envisager d'adopter un numéro de téléphone facile à retenir, comme « 811 » (que plusieurs autres grandes provinces utilisent ou prévoient d'utiliser), pour Télésanté Ontario et pour le STAM.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les contrats de services pour Télésanté Ontario et le Service téléphonique d'aide médicale ont été combinés en un seul contrat en 2008. Cela facilite la fusion des services, et le Ministère examinera cette possibilité.

En août 2009, des aimants de réfrigérateur annonçant Télésanté Ontario ont été distribués dans plus de 200 journaux communautaires à travers la province. En septembre 2009, le Ministère prévoyait distribuer à chaque ménage de la province un dépliant concernant la prévention de la grippe et mentionnant Télésanté Ontario pour les personnes qui désirent obtenir

des renseignements ou des conseils en matière de santé. Télésanté Ontario continue de faire partie de la campagne « Vos options de soins de santé » du Ministère, qui prévoit des annonces à la télévision, sur le Web et dans des publications. L'impact à long terme sur la sensibilisation du public aux services de télétriage et l'utilisation qu'il en fait sera mesuré afin de déterminer les investissements additionnels nécessaires.

Les recherches antérieures du Ministère montrent que les groupes qui font une faible utilisation des services, comme les aînés et les jeunes, n'avaient pas l'intention d'utiliser Télésanté Ontario. Le Ministère compte toutefois envisager d'autres initiatives ciblant ces groupes, au besoin. Il examinera aussi l'utilisation possible du « 811 » pour les services de télétriage de l'Ontario.

Figure 5 : Services de télétriage – normes de rendement en vigueur depuis le 1er avril 2008 et résultats pour 2008-2009

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Norme de rendement	Résultat
80 % des appels reçus chaque mois sont transférés du répondeur automatisé à une personne (plutôt qu'à un système de messagerie vocale) en 20 secondes ou moins.	atteint
85 % des appelants qui laissent leurs coordonnées sont rappelés par un membre du personnel infirmier dans un délai de 30 minutes.	atteint
98 % des appelants qui laissent leurs coordonnées sont rappelés par un membre du personnel infirmier dans un délai de 2 heures.	atteint
Le pourcentage d'appels abandonnés (c'est-à-dire que l'appelant raccroche après avoir entendu le message d'accueil enregistré mais avant de parler à une personne ou de laisser un message) ne dépasse pas 6 % du nombre total d'appels reçus chaque mois.	atteint

GESTION DES APPELS

Périodes d'attente

Selon le contrat avec le Ministère, le fournisseur de services doit respecter certaines normes de rendement dans le traitement des appels. Pour que ces normes soient respectées, le fournisseur de services fait appel à des personnes qui surveillent notamment le temps passé en attente de rappel. Comme le montre la Figure 5, le fournisseur de services a déclaré qu'il avait respecté toutes les normes de rendement pour l'exercice 2008-2009.

Les appels jugés prioritaires par le réceptionniste sont traités plus rapidement. En 2008, environ 14 % des appels dans la file de rappel ont été jugés prioritaires; le personnel infirmier de notre échantillon a rappelé 90 % de ces personnes dans un délai de trois minutes.

Les autres appels sont généralement traités dans l'ordre reçu, un membre du personnel infirmier répondant à l'appel en attente depuis le plus longtemps, que ce soit dans la file d'attente en direct ou dans la file de rappel. Cependant, lorsque le temps passé dans la file de rappel atteint une quinzaine de minutes, certains membres du personnel infirmier – par exemple, tous les membres du personnel infirmier d'un centre d'appels donné – reçoivent pour instruction de répondre seulement aux appels de cette file. Si nécessaire, on demande à certains centres de répondre à des appels particuliers afin de réduire au minimum le nombre d'appels ne respectant pas les normes de rendement. Par exemple, les appels en attente depuis 20 à 29 minutes seraient traités avant ceux en attente depuis plus de 30 minutes. Ce genre de situation est plus susceptible de se produire lorsque les volumes d'appels sont à leur plus élevé. Comme le montre la Figure 6, les volumes d'appels atteignent généralement leur plus haut niveau les jours fériés, les fins de semaine et en soirée et, comme le montre la Figure 7, les centres reçoivent plus d'appels en hiver que durant les autres périodes de l'année.

Nous avons utilisé les données du fournisseur de services pour calculer le temps d'attente en direct et le temps passé en attente de rappel depuis la réception de l'appel pour les mois d'octobre à décembre 2008. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- 85 % des appelants mis en file d'attente en direct réussissaient à parler à un membre du personnel infirmier après 23 minutes, et 90 %, après 36 minutes;
- 85 % des appelants de la file de rappel réussissaient à parler à un membre du personnel infirmier après 34 minutes, et 90 %, après 49 minutes.

La période passée en attente de rappel que nous avons calculée est plus longue que celle déclarée par le fournisseur de services, car nous avons déterminé que cette période commençait au moment où l'appel était pris en charge par le répondeur automatisé. Pour sa part, le fournisseur de services calculait la période d'attente à partir de la mise en file d'attente. Ceci correspond à peu près au moment où l'appelant laisse son message, qui, aux termes du contrat conclu entre le fournisseur de services et le Ministère, marque le début de la période d'attente. De plus, si un appelant mis dans la file d'attente en direct décidait de passer à la file de rappel, le fournisseur de services ne compterait pas la période passée dans la file d'attente en direct. Il ne surveillait pas non plus le temps passé dans la file d'attente en direct.

Figure 6 : Nombre moyen d'appels consignés par heure de la journée, 2008

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

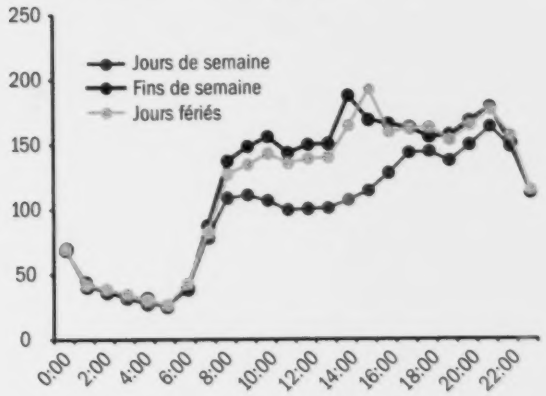
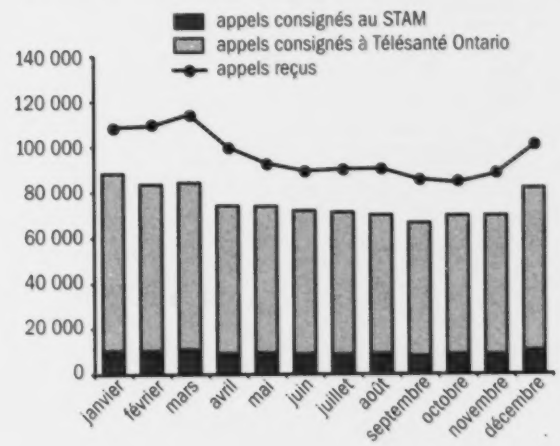


Figure 7 : Nombre d'appels par mois, 2008

Source des données : Fournisseur de services



Prise de contact avec les médecins de garde

Pour les personnes admissibles au STAM, le personnel infirmier peut essayer de contacter le médecin en service de garde au bureau du médecin de l'appelant. Les bureaux de médecins touchent jusqu'à 2 000 $ par mois pour assurer un service de garde, qui est un des services fournis par les médecins participant à différents régimes de soins primaires aux termes de leur contrat avec le Ministère. Le médecin de garde est généralement contacté lorsque le personnel infirmier détermine d'après les symptômes décrits par l'appelant qu'il devrait consulter son médecin dans les quatre heures ou se rendre au service des urgences. Nous avons toutefois remarqué qu'environ 12 % des tentatives faites en 2008 pour prendre contact avec un médecin de garde concernaient des cas moins graves, par exemple lorsque l'appelant demandait à parler au médecin. Le personnel infirmier qui tente de joindre un médecin informe l'appelant qu'un membre du personnel infirmier ou le médecin de garde le rappellera avec d'autres instructions dans les 30 minutes, mais qu'il devrait se rendre au service des urgences si on ne le rappelle pas dans ce délai.

En 2008, plus de 20 000 appels au STAM (c'est-à-dire à peu près un appel sur cinq) ont occasionné des tentatives de prise de contact avec des médecins de garde. Dans plus de 70 % des cas, il a fallu envoyer plus d'un message et, dans 9 % des cas, le

médecin n'a pas rappelé. Quatre-vingt-un pour cent (81 %) des rappels ont été reçus dans les 30 minutes. Nous avons constaté qu'en 2008, environ 10 % des centres de médecine familiale ne répondaient pas à au moins le tiers des messages reçus. Or, le centre de médecine familiale qui ne répond pas à ses messages ou qui n'y répond pas dans des délais raisonnables n'encourt aucune sanction pécuniaire. Par ailleurs, beaucoup d'appels ont été faits après le délai de 30 minutes mentionné à l'appelant, mais il n'y avait pas d'information disponible sur le nombre total d'appelants qui avaient été rappelés ou qui avaient dû se rendre au service des urgences parce qu'on ne les avait pas rappelés.

Demandes de renseignements

Le fournisseur de services met à la disposition des appelants qui désirent obtenir des renseignements plutôt que des conseils une audiomagnétothèque sur différents sujets santé ainsi qu'une liste de services communautaires disponibles à travers la province. Selon le fournisseur de services, ces bandes sonores ne sont pas examinées par ses médecins-conseils, car elles ne servent pas à donner des conseils en matière de soins de santé. Le fournisseur de services fait toutefois appel à ses médecins-conseils lorsqu'il faut enregistrer de nouvelles bandes audio sur des questions de santé (par exemple, en réponse à l'éclosion de listériose en Ontario). Le fournisseur de services s'est aussi doté d'un processus pour la mise à jour de sa base de données sur les ressources communautaires.

Nous avons remarqué que 11 % des appels consignés concernaient des demandes de renseignements santé, et 4 %, des demandes de renseignements sur les services communautaires. Bien que le contrat du fournisseur de services avec le Ministère exige qu'un membre du personnel infirmier parle aux appelants, nous avons remarqué que le personnel infirmier traitait lui-même plus de 99 % des demandes de renseignements, au lieu de diriger l'appelant vers l'audiomagnétothèque. Toutes les demandes de renseignements sur les services communautaires étaient elles aussi traitées par le personnel infirmier. Une autre administration a indiqué qu'elle n'exigeait pas que le personnel infirmier parle avec les demandeurs de renseignements, préférant le libérer pour les appels fondés sur des symptômes, ce qui pourrait réduire les périodes d'attente pour les autres appelants.

Confidentialité

Le contrat exige du fournisseur de services qu'il assure la sécurité et l'intégrité des données sur les appelants, qu'il garde cette information en lieu sûr et qu'il limite l'accès aux renseignements personnels aux personnes qui en ont besoin pour fournir le service.

Nous avons constaté que le fournisseur de services avait mis en place des politiques et pratiques visant à protéger la confidentialité des renseignements et la vie privée des appelants. Par exemple, les employés avaient besoin de mots de passe pour accéder aux dossiers électroniques. Le fournisseur de services avait aussi pour politique d'examiner les privilèges d'accès tous les six mois afin de limiter l'accès du personnel aux renseignements qu'il a besoin de connaître. En outre, depuis décembre 2008, le fournisseur de services a pour politique de soumettre les mots de passe à des évaluations trimestrielles pour s'assurer que ceux-ci sont suffisamment sécuritaires (c'est-à-dire non basés sur les données biographiques de l'utilisateur) conformément à la politique, et de soumettre les ordinateurs à des vérifications semestrielles pour s'assurer que le logiciel antivirus fonctionne comme prévu. Il a indiqué qu'il était en train d'appliquer ces politiques.

Le fournisseur de services a indiqué qu'il ne se livrait pas à des tests de vulnérabilité ou de pénétration sur les serveurs et l'équipement réseau de ses services de télétriage. Le Ministère a toutefois évalué les menaces et les risques associés aux services de télétriage en mai 2008. Il a examiné les risques associés à l'extraction des données du Ministère sur les patients et les médecins et leur transmission au

fournisseur de services du STAM. Les problèmes cernés incluaient :

- un manque de séparation entre les données sur les appels pour les programmes de télétriage de l'Ontario et les données associées à des programmes semblables administrés par le fournisseur de services pour d'autres provinces;
- l'absence de chiffrement des données sur les appelants.

Le Ministère a indiqué que la plupart des problèmes avaient été réglés et qu'il s'attendait à régler le reste avant longtemps.

Au moment de notre vérification, nous avons remarqué qu'aucune entente n'avait été conclue avec le fournisseur des services d'entreposage hors site des données sur les appels et que l'entente conclue avec le fournisseur de services de traduction n'avait pas été mise à jour depuis sa signature en 2001. Dans un cas comme dans l'autre, le fournisseur de services n'a pas signé d'entente avec ces sous-traitants pour qu'ils se conforment aux exigences en matière de confidentialité et de protection de la vie privée stipulées dans le contrat conclu avec le Ministère en 2008. Ces exigences comprennent la nécessité de limiter l'accès aux données sur les appelants et de les garder en lieu sûr, conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels sur la santé.*

RECOMMANDATION 2

Pour qu'il soit répondu aux questions des appelants dans des délais raisonnables, le Ministère doit :

- demander au fournisseur de services de donner pour instruction à son personnel infirmier de diriger les appelants qui désirent obtenir le numéro de téléphone ou l'adresse d'un service communautaire vers le personnel non infirmier;
- envisager d'autres moyens d'encourager les médecins à répondre aux messages du STAM en temps opportun, par exemple en prévoyant des sanctions pécuniaires pour les médecins de garde qui ne répondent pas à leurs messages ou des incitatifs financiers pour ceux qui dépassent invariablement les normes;
- exiger du fournisseur de services qu'il calcule la période d'attente depuis la réception de l'appel initial pour la file d'attente en direct et la file de rappel.

En outre, pour préserver la confidentialité des données sur les appelants :

- le fournisseur de services doit signer des ententes avec les sous-traitants qui ont accès à des données confidentielles, comme ceux qui fournissent des services de traduction et d'entreposage hors site, pour qu'ils prennent des mesures appropriées de sécurité matérielle et électronique, conformément à son contrat avec le Ministère;
- le Ministère doit s'assurer que le fournisseur de services procède à des tests périodiques de vulnérabilité et de pénétration afin de cerner et de corriger tout problème de sécurité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère examinera et analysera la possibilité d'apporter les changements recommandés dans le traitement des appels aux services de télétriage. Il explorera les façons possibles de réduire au minimum le nombre d'appels « pour information seulement » qui sont dirigés vers un membre du personnel infirmier du fournisseur de services.

Le Ministère est en train d'examiner si le nombre actuel de médecins qui appuient le Service téléphonique d'aide médicale est justifié afin d'assurer la rentabilité de ce volet du service. Cet examen portera entre autres sur les mesures à prendre pour que les médecins répondent aux appels en temps opportun. Le Ministère étudiera également la recommandation de calculer les périodes d'attente, de même que la gestion des appels placés dans la file de

rappel, pour s'assurer que le fournisseur de services traite les appels de manière séquentielle et équitable.

Le fournisseur de services vient de signer une entente avec le sous-traitant qui assure l'entreposage hors site. Le Ministère a demandé au fournisseur de services de conclure une entente avec ses sous-traitants pour que la confidentialité des données sur les appelants soit protégée conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels sur la santé*. Il compte aussi procéder à des tests périodiques de vulnérabilité et de pénétration dans les locaux du fournisseur de services afin de repérer tout point faible et de le corriger.

En septembre 2009, le Ministère et le fournisseur de services se sont entendus sur le contenu d'une entente de sous-traitance satisfaisant aux exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels sur la santé* (LPRPS). Le fournisseur de services a indiqué qu'il était en train de négocier avec les sous-traitants concernés pour qu'ils signent l'entente en application de la LPRPS. Le fournisseur de services a toutefois noté qu'il pourrait être nécessaire de trouver un service de traduction établi en Ontario, parce que le sous-traitant actuel exerce ses activités dans une autre province et pourrait ne pas être en mesure de respecter certaines dispositions de l'entente, comme garder les renseignements personnels sur la santé communiqués par le fournisseur de services dans un lieu sûr en Ontario.

CONSEILS AUX APPELANTS

Dotation

La qualité des conseils fournis aux appelants dépend des compétences, de l'expérience et de la formation du personnel infirmier qui les prodigue. Au 31 décembre 2008, les centres d'appels employaient près de 300 infirmières et infirmiers, dont des superviseurs et des gestionnaires sur place. Le personnel infirmier avait accumulé en moyenne quatre ans d'expérience chez le fournisseur de services.

Alors que, dans sa proposition de 2007 au Ministère, le fournisseur de services indiquait que son personnel infirmier possédait au moins trois ans d'expérience des soins infirmiers, ses politiques exigent seulement un à trois ans d'expérience clinique. Après avoir prélevé un échantillon d'infirmières et d'infirmiers engagés en 2008, nous avons noté que 23 % d'entre eux avaient moins d'un an d'expérience en soins actifs et que 20 % avaient accumulé moins de trois ans d'expérience au total. Quatre autres provinces offrant des services de télétriage ont souligné que leur personnel infirmier devait avoir au moins trois ans d'expérience en soins actifs.

Nous avons remarqué que les nouveaux membres du personnel infirmier participaient à un programme initial d'orientation en classe et de formation individualisée. Chacun d'eux doit aussi participer à des activités continues de formation, dont une étude de cas fondée sur des scénarios d'appel communs et quatre séances d'encadrement par mois. Les documents du fournisseur de services indiquaient que le personnel infirmier avait suivi la formation initiale requise et participé à la plupart des activités de formation continue en 2008. Cependant, il arrivait souvent à certains chefs d'équipe de ne pas réaliser leurs études de cas mensuelles. Nous avons remarqué en particulier que plus de 25 % des chefs d'équipe avaient fait moins de la moitié des études de cas requises en 2008.

Conformité aux lignes directrices cliniques

Le personnel infirmier utilise un logiciel d'aide à la décision basé sur des algorithmes médicaux, qui leur donne accès à des lignes directrices et des protocoles pour le traitement des appels fondés sur des symptômes. Les lignes directrices cliniques et

protocoles sont mis à jour chaque année par deux médecins basés aux États-Unis, puis examinés par les médecins-conseils du fournisseur de services afin d'en assurer la conformité aux pratiques médicales de l'Ontario. Le fournisseur de services a également mis en place un processus permettant une mise à jour des lignes directrices cliniques entre les examens annuels, lorsque le besoin s'en fait sentir.

En 2008-2009, 85 % des appelants aux services de télétriage demandaient des conseils concernant des symptômes médicaux précis. Le personnel infirmier de télétriage demande à l'appelant de lui donner des renseignements sur la nature et la gravité des symptômes en question. Ces renseignements sont entrés dans un algorithme médical, qui indique les conseils à donner à l'appelant. Les conseils donnés aux appelants sont fondés sur les lignes directrices cliniques de l'algorithme médical et sur le jugement clinique du personnel infirmier. La Figure 8 montre les conseils les plus souvent donnés aux appelants en 2008-2009.

Les lignes directrices cliniques utilisées par le personnel infirmier de télétriage sont censées l'aider à fournir des conseils de qualité aux patients et à faire l'utilisation la plus appropriée des services de soins de santé. Selon le fournisseur de services, en 2008-2009, le jugement du personnel infirmier l'a amené à s'écarter des lignes directrices cliniques dans 5 % des cas où les appelants demandaient des conseils concernant des symptômes. Cependant, dans presque 30 % des cas d'écart, la raison du jugement posé par le personnel infirmier n'était pas indiquée dans la documentation. De plus, selon le processus de vérification des appels du fournisseur de services, environ 95 % des conseils donnés aux appelants étaient appropriés, qu'ils soient fondés sur les lignes directrices cliniques ou sur le jugement clinique du personnel infirmier. Des résultats semblables avaient été obtenus pour les années antérieures.

Figure 8 : Conseils du personnel infirmier aux appelants, en pourcentage des appels traités, 2008-2009

Source des données : Fournisseur de services

Conseils	Télésanté Ontario	Service téléphonique d'aide médicale
autosoins	41	28
renvoi à un médecin	37	53
service des urgences	14	15
service communautaire	4	1
911/ambulance	2	2
autre	2	1

Conformité des appelants

Un des objectifs de Télésanté Ontario et du STAM est de faciliter l'utilisation des services de santé les plus appropriés par les consommateurs. Les services de télétriage permettent au système de santé de réaliser des économies en décourageant les visites inutiles au service des urgences, mais ils peuvent aussi être bénéfiques aux personnes nécessitant des soins urgents qui n'avaient pas prévu se rendre au service des urgences. C'est pourquoi le fournisseur de services demande aux appelants ce qu'ils auraient fait s'ils n'avaient pas appelé pour demander des conseils (par exemple, se traiter soi-même, consulter un médecin, se rendre au service des urgences).

En 2004, l'Institut de recherche en services de santé a cherché à savoir si les taux d'utilisation des services des urgences avaient changé après la mise en oeuvre de Télésanté Ontario, mais il n'a pas vu de différences dans cinq des six régions examinées. Dans la sixième région, il a constaté que les taux d'utilisation avaient subi une légère hausse après la mise en oeuvre de Télésanté Ontario. Il n'a pas examiné la qualité des soins ou les résultats cliniques découlant des conseils reçus, mais il a indiqué qu'il fallait faire d'autres études à cette fin. Au moment de notre vérification, aucune analyse additionnelle n'avait été faite.

Nous avons analysé les données du fournisseur de services sur les actions initialement prévues par les appelants et nous les avons comparées aux

conseils donnés par le personnel infirmier. Aux fins de notre analyse, nous avons établi trois niveaux de soins, depuis le plus faible jusqu'au plus élevé : se traiter soi-même, consulter un médecin, se rendre au service des urgences. Nous avons constaté que le personnel infirmier avait recommandé le même niveau de soins que celui prévu à l'origine par le patient dans 38 % des cas, un niveau plus faible dans 33 % des cas, et un niveau plus élevé dans 29 % des cas. Dans l'ensemble, le pourcentage d'appelants qui étaient avisés de se rendre au service des urgences était à peu près égal au pourcentage de ceux qui avaient l'intention de s'y rendre à l'origine. Cependant, beaucoup de patients envoyés au service des urgences n'avaient pas prévu s'y rendre avant d'appeler.

Le fournisseur de services demande aussi aux appelants s'ils prévoient suivre les conseils du personnel infirmier. En 2008-2009, 94 % des appelants ont indiqué que tel était le cas. Comme les appelants ne sont pas tenus de donner leur numéro de carte Santé de l'Ontario au fournisseur de services, il est difficile de savoir s'ils ont effectivement suivi les conseils du personnel infirmier. S'ils étaient tenus de le faire, il serait possible d'aller vérifier les dossiers du Régime d'assurance-santé de l'Ontario afin de déterminer s'ils ont suivi les conseils donnés. Une étude (publiée en 2002) d'une région de l'Ontario montrait que le taux réel de conformité était plus faible que le taux déclaré par les appelants. Par ailleurs, une étude réalisée en Alberta en 2006 indiquait que seulement 75 % des appelants à qui le personnel infirmier avait conseillé de se rendre au service des urgences et 47 % de ceux qui s'étaient fait dire d'aller voir un médecin dans les 24 heures avaient obtempéré.

RECOMMANDATION 3

Pour mieux s'assurer que les clients des services de télétriage reçoivent et suivent les conseils santé les plus appropriés, le fournisseur de services doit :

- **engager du personnel infirmier qui possède au moins trois ans d'expérience dans ce domaine, dont au moins un an d'expérience des soins actifs ou d'expérience clinique, conformément à la proposition présentée pour obtenir le contrat de services de télétriage et à ses politiques internes;**
- **veiller à ce que le personnel infirmier suive une formation continue conformément aux politiques;**
- **exiger du personnel infirmier qu'il consigne les raisons pour lesquelles il a donné des conseils non conformes aux lignes directrices ou au protocole clinique.**

De plus, afin de mieux déterminer l'impact des conseils fournis sur les appelants, le Ministère, de concert avec le fournisseur de services, doit concevoir un processus (par exemple, obtenir les numéros de carte Santé de l'Ontario et vérifier dans les dossiers les actions subséquentes d'un échantillon d'appelants) qui lui permettra d'évaluer périodiquement dans quelle mesure les appelants suivent les conseils du personnel infirmier.

RÉPONSE DU FOURNISSEUR DE SERVICES

Étant donné le manque de personnel infirmier en Ontario, le fournisseur de services a révisé sa stratégie de recrutement et de rétention. Il fait passer des tests aux candidats pour s'assurer qu'ils possèdent le jugement et les qualifications nécessaires, ce qui, à son avis, donne une meilleure idée de la compétence clinique que le nombre d'années de service. Pour être engagé par le fournisseur de services, le candidat doit obtenir une note supérieure à celle que le fournisseur a déterminée en testant ses employés les plus performants qui avaient au moins trois ans d'expérience au moment de leur recrutement. Le fournisseur de services a indiqué que ces changements avaient eu un impact positif sur ses efforts de recrutement et de rétention et sur

la qualité des résultats, mais que la disponibilité et la rétention du personnel infirmier, quelles que soient leurs années d'expérience, continuaient de poser problème.

Le fournisseur de services a ajouté qu'il permettait à certains membres de son personnel infirmier de travailler à domicile afin de réduire le taux de roulement et d'atténuer le risque de fermeture des centres d'appels en cas de pandémie. Il a toutefois précisé qu'un modèle plus vigoureux de télétravail aiderait à assurer la prestation ininterrompue des services de télétriage. Pour l'avenir, le fournisseur de services envisage un centre d'appels virtuel qui l'aidera à recruter des candidats de qualité partout dans la province (parce que le personnel infirmier n'a pas besoin de vivre près d'un centre d'appels), à réduire le taux de roulement, et à renforcer le plan de continuité des activités en cas de catastrophe.

En ce qui concerne la formation continue du personnel infirmier, le fournisseur de services a examiné sa politique prévoyant des études de cas mensuelles pour les chefs d'équipe et déterminé qu'il serait plus approprié de procéder autrement. Les nouvelles exigences en matière de formation sont censées entrer en vigueur d'ici le 1er janvier 2010.

Le fournisseur de services a indiqué que les modifications au logiciel prévues pour le 30 septembre 2009 obligeront le personnel infirmier à indiquer pourquoi il n'a pas suivi les lignes directrices cliniques avant d'aller plus loin. Cela permettra d'améliorer la conformité aux processus de traitement des appels et de mieux consigner les raisons qui ont amené le personnel infirmier à s'écarter des lignes directrices cliniques dans un cas donné.

Le fournisseur de services a fait remarquer que, s'il avait à obtenir le numéro de carte Santé de l'Ontario de chaque appelant, cela ferait augmenter le temps de traitement de chaque appel parce qu'il faudrait attendre que le client aille chercher sa carte Santé. Il a ajouté que la communication du numéro de carte Santé devrait être optionnelle pour tenir compte des appelants qui désirent rester anonymes ou qui ne peuvent pas avoir accès à une carte Santé de l'Ontario.

Le Ministère veillera à ce que soient respectées les exigences stipulées dans l'entente avec le fournisseur de services en ce qui concerne l'expérience et la formation continue du personnel infirmier de télétriage, ainsi que la description des raisons justifiant les conseils non conformes aux lignes directrices cliniques.

Le Ministère cherchera, de concert avec le fournisseur de services, des moyens de déterminer l'impact des conseils fournis aux appelants. Il examinera la possibilité de demander le numéro de carte Santé de l'Ontario afin d'en déterminer l'impact sur la durée de l'appel. De plus, comme les numéros de carte Santé constituent des renseignements personnels sur la santé, leur inscription et leur utilisation par le Ministère dans le but de déterminer l'impact des conseils fournis aux appelants devront faire l'objet d'une analyse approfondie incluant une évaluation de la protection du droit individuel à la vie privée.

ASSURANCE DE LA QUALITÉ

Le fournisseur de services a élaboré un programme d'assurance de la qualité afin de surveiller et d'améliorer la prestation des services de télétriage. Ce programme prévoit un examen périodique du traitement des appels par le personnel infirmier, des enquêtes sur la satisfaction des appelants, le suivi des plaintes et la surveillance par le comité sur la qualité des services de chaque centre d'appels. Les comités se réunissent plusieurs fois par année et leurs membres comprennent notamment un médecin-conseil, le gestionnaire responsable des activités cliniques, l'éducateur sur place et un membre du personnel infirmier.

Vérification des appels

Le fournisseur de services a mis en place un processus de vérification des appels où des examinateurs écoutent au moins 15 appels par mois pour chaque centre d'appels. Les examinateurs sont généralement choisis par le comité sur la qualité des services de chaque centre d'appels; il s'agit souvent d'un chef d'équipe clinique ou d'une infirmière principale. Les examinateurs choisissent les appels à vérifier et évaluent le jugement clinique et les aptitudes en communication du personnel infirmier ainsi que la qualité de ses conseils. Ils vérifient également si les renseignements consignés reflètent ce qui s'est réellement passé. Si des améliorations s'imposent, le chef d'équipe clinique assure le suivi approprié auprès du personnel infirmier.

Les résultats des vérifications sont résumés chaque mois et examinés par le comité sur la qualité des services de chaque centre d'appels. Les comités sur la qualité des services doivent faire des recommandations pour aider à résoudre les problèmes cernés et veiller à ce que ces recommandations soient mises en oeuvre.

Nous avons examiné le processus de vérification des appels et noté ce qui suit :

- Comme il est mentionné plus haut, contrairement aux appels au service d'urgence 911, les appels aux services de télétriage de l'Ontario ne sont généralement pas enregistrés. En conséquence, les examinateurs ne peuvent qu'écouter les appels en direct lorsque les volumes le permettent. La plupart des vérifications (dont 84 % des vérifications échantillonnées) sont donc effectuées en dehors des périodes de pointe et les résultats ne donnent pas nécessairement une bonne idée du rendement en période de pointe, lorsque le personnel infirmier doit répondre aux appels dans des délais établis.
- Les examinateurs vérifient les appels du personnel infirmier qui travaille au même centre d'appels qu'eux. L'infirmière relève parfois de l'examinateur, ce qui signifie qu'un piètre rendement par l'infirmière pourrait discréditer l'examinateur. Pour déterminer si les examinateurs faisaient preuve d'objectivité, en 2005, le fournisseur de services a effectué une vérification ponctuelle où les examinateurs devaient écouter les appels d'un autre centre d'appels en plus du leur. Ces vérifications indiquaient que les examinateurs avaient tendance à faire une évaluation plus positive du personnel infirmier de leur propre centre d'appels. Par exemple, un centre d'appels s'est vu attribuer une note de 87 % par son propre examinateur, mais de seulement 74 % par l'examinateur d'un autre centre d'appels. Le fournisseur de services n'a pas demandé aux examinateurs d'écouter les appels d'autres centres d'appels depuis 2005.
- Les examinateurs ne font pas nécessairement une évaluation uniforme des appels. Deux fois l'an, les examinateurs de chaque centre d'appels sont censés évaluer la même série d'appels pour que l'on puisse déterminer s'ils évaluent tous les appels de manière uniforme. Nous avons remarqué qu'en 2008, ces évaluations semestrielles n'avaient pas été faites dans les deux centres qui traitent le plus grand nombre d'appels.
- En 2008, dans un centre d'appels, aucun appel n'avait été vérifié pendant trois mois et seulement cinq vérifications par mois avaient été effectuées pendant une autre période de trois mois. Nous avons appris que la situation avait été corrigée depuis.
- Le fournisseur de services ne fait pas d'analyse périodique des résultats afin de repérer les tendances ou les lacunes systémiques dans le processus de vérification des appels ou la qualité des conseils fournis.

Si les appels étaient enregistrés, comme cela se fait dans plusieurs autres provinces, les appels en période de pointe pourraient être vérifiés à des moments moins occupés de la journée, et il pourrait être plus facile de les faire évaluer par les examinateurs d'un autre centre d'appels afin d'assurer une évaluation plus objective.

Une administration canadienne qui offre un service de télétriage semblable nous a informés qu'elle avait régulièrement recours à des appelants mystères pour surveiller la rapidité et la qualité des services de télétriage. Les appelants mystères posent des questions préétablies aux services de télétriage et déterminent si les renseignements et les conseils donnés sont appropriés. Le Ministère a indiqué qu'il n'avait pas recours à des appelants mystères. Les représentants de la plupart des provinces contactées ont indiqué qu'ils enregistraient tous les appels, notamment pour évaluer la pertinence des conseils donnés à une date ultérieure. Dans son évaluation des facteurs relatifs à la vie privée, effectuée en 2003, le Ministère a souligné que les appels ne devraient généralement pas être enregistrés. Si les appels au fournisseur de services de l'Ontario ne peuvent pas être enregistrés à des fins d'évaluation périodique, les appelants mystères pourraient offrir une certaine forme d'assurance de la qualité pour les services de télétriage. Autrement, le Ministère pourrait consulter le Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée afin de déterminer si des échantillons aléatoires d'appels peuvent être enregistrés à des fins d'assurance de la qualité.

Sondages sur la satisfaction des utilisateurs

Les réceptionnistes chez le fournisseur de services contactent des appelants choisis pour leur demander, entre autres, s'ils sont satisfaits des conseils donnés par une infirmière du service de télétriage dans les 48 heures précédentes. La plupart des jours, l'ordinateur génère une liste de 150 appelants admissibles à l'échelle de la province, et les réceptionnistes questionnent le plus grand nombre possible d'appelants dans le temps disponible. Pour être admissibles, les appelants doivent avoir donné leur consentement durant l'appel original et ils ne doivent pas avoir participé à un autre sondage dans les six mois précédents. Un chef d'équipe clinique du fournisseur de services peut communiquer de nouveau avec les appelants qui répondent non à certaines questions pour s'assurer qu'il a été donné suite à leurs préoccupations. En 2008, environ 9 000 appelants ont participé à des sondages.

Le comité sur la qualité des services de chaque centre d'appels examine le résumé mensuel des résultats des sondages sur la satisfaction et recommande des mesures correctives au besoin. De plus, le fournisseur de services présente un rapport mensuel au Ministère sur le nombre d'appelants sondés et le taux de satisfaction général.

Nous avons examiné les résultats des enquêtes réalisées par le fournisseur de services entre 2006 et 2008 et constaté que les appelants étaient généralement satisfaits du service dans son ensemble. En moyenne, 98 % des appelants sondés disaient qu'ils étaient satisfaits du service et qu'ils l'utiliseraient de nouveau au besoin.

Comme les enquêtes sur la satisfaction sont réalisées par le fournisseur de services, notre sondage indépendant demandait à des gens qui avaient déjà appelé Télésanté Ontario s'ils étaient satisfaits du service. Les résultats de notre sondage indiquent que, dans l'ensemble, 82 % étaient relativement ou très satisfaits du soutien et des conseils reçus. Cependant, près de 30 % des résidents du Nord de l'Ontario étaient relativement ou très insatisfaits. Ce résultat ne veut pas nécessairement dire que le problème est lié au centre d'appels du Nord, car les appels sont acheminés vers le centre qui peut y répondre le plus vite. Les répondants au sondage n'étaient pas tenus de mentionner les raisons de leur insatisfaction.

Nous avons remarqué que le fournisseur de services n'interrogeait pas d'autres intervenants, comme les médecins de famille et le personnel du service des urgences. En 2005, le Ministère a fait faire un sondage auprès des membres de ces deux groupes au sujet du STAM. Environ 50 % des médecins qui y ont répondu étaient d'avis que le STAM encourageait une utilisation plus appropriée du service des urgences par les patients, mais 15 % croyaient que le STAM envoyait trop de patients au service des urgences. Il n'y a pas eu de sondage semblable sur Télésanté Ontario.

Nous avons constaté que d'autres provinces sondaient périodiquement les fournisseurs de soins de santé afin de déterminer s'ils connaissent les services de télétriage de la province et ce qu'ils pensent de la valeur des services. Les représentants des administrations contactées ont indiqué que le soutien et l'acceptation des services de télétriage par les professionnels de la santé étaient essentiels au succès de leurs programmes.

Processus de traitement des plaintes

Les plaintes concernant les services de télétriage peuvent être adressées au Ministère ou au fournisseur de services. Dans le premier cas, les plaintes peuvent être traitées directement par le Ministère ou, si le plaignant est d'accord, transmises au fournisseur de services pour qu'il y donne suite. En 2008, le Ministère a consigné seulement 12 plaintes, contre 658 pour le fournisseur de services.

Le Ministère et le fournisseur de services ont établi des processus de traitement des plaintes. Nous avons examiné le processus en place au Ministère et constaté que celui-ci prenait généralement les mesures appropriées.

Nous avons aussi examiné le processus de traitement des plaintes chez le fournisseur de services. Nous avons remarqué que les plaintes portaient généralement sur l'attitude du personnel infirmier (26 %), le temps passé en attente de rappel (20 %), et la qualité des conseils (19 %). Selon le fournisseur de services, en 2008, il lui fallait en moyenne 15 jours pour régler une plainte et 90 % des plaintes étaient réglées dans les 30 jours. La plupart des plaintes examinées faisaient l'objet d'une enquête par les cadres supérieurs, conformément aux politiques du fournisseur de services. Cependant, comme les appels n'étaient pas enregistrés, il était impossible de savoir exactement ce qui s'était dit : la documentation d'un appel peut refléter seulement la perception des événements par le personnel infirmier. De toute évidence, le personnel infirmier pourrait avoir du mal à se souvenir d'un appel donné, parce qu'il répond à une trentaine d'appels durant un quart de travail de huit heures. Il était donc impossible de déterminer si les plaintes faisaient l'objet d'un suivi approprié.

Comités sur la qualité des services

Comme il est noté plus haut, le fournisseur de services a mis en place un comité sur la qualité des services dans chaque centre d'appels pour qu'il surveille et évalue certains indicateurs de qualité et qu'il recommande des mesures correctives au besoin.

Les indicateurs de qualité évalués par les comités comprennent :

- les volumes d'appels;
- la durée des appels et le temps passé en attente de rappel;
- la répartition des appels par type de conseils;
- les résultats de la gestion des risques, comme le nombre d'appels vérifiés et les résultats obtenus, le nombre de plaintes reçues, les incidents inhabituels et les résultats des enquêtes sur la satisfaction des appelants;
- le perfectionnement du personnel, comme le nombre de séances d'encadrement et de formation.

Nous avons examiné les procès-verbaux des réunions du comité sur la qualité des services de chaque centre pour la période de trois ans terminée en décembre 2008 et constaté qu'ils identifiaient certains problèmes. Nous avons appris que des mesures de suivi avaient été prises, mais l'absence de documentation nous empêchait parfois de déterminer si les problèmes avaient été réglés. Nous avons également constaté que les appels vérifiés et les plaintes étaient comptabilisés à l'échelle de la province, mais qu'on ne cherchait pas à cerner les tendances par centre d'appels ou par membre du personnel infirmier.

RECOMMANDATION 4

Pour mieux assurer la qualité des services de télétriage et identifier les points à améliorer :

- **le fournisseur de services doit demander à des examinateurs indépendants de vérifier**

un nombre déterminé d'appels choisis au hasard parmi les appels reçus à différentes heures de la journée et différents jours du mois, y compris les fins de semaine et les jours fériés;

- le fournisseur de services doit faire une analyse périodique des problèmes généraux relevés lors de la vérification des appels et des plaintes, par centre d'appels et par membre du personnel infirmier, afin de repérer les problèmes ou tendances systémiques qui justifieraient un suivi;
- le Ministère doit mener des enquêtes indépendantes périodiques sur la satisfaction des personnes concernées par les services de télétriage, dont les appelants, les médecins et le personnel du service des urgences.

Le Ministère doit demander au commissaire à l'information et à la protection de la vie privée si les appels au fournisseur de services peuvent être enregistrés à des fins d'examen périodique afin de déterminer si les conseils donnés par le personnel infirmier de télétriage sont appropriés. Sinon, le Ministère doit chercher d'autres moyens d'obtenir une garantie indépendante que les conseils donnés par le personnel infirmier de télétriage sont appropriés (par exemple, en ayant recours à des appelants mystères).

Le fournisseur de services a fait observer qu'en période de pointe, tout le personnel disponible doit répondre aux appels. Les appels effectués durant ces périodes ne sont donc pas vérifiés, car les examinateurs doivent répondre aux appels et le fournisseur de services n'est pas autorisé à les enregistrer en vue d'un examen ultérieur. Le fournisseur de services a indiqué qu'il serait avantageux d'enregistrer les appels parce qu'ils pourraient être examinés par un tiers indépendant à une date ultérieure. Cela permettrait d'améliorer l'assurance de la qualité et le service à la clientèle en réponse aux plaintes de toutes sources, dont les membres du public et les médecins. Le fournisseur de services reconnaît d'ailleurs les limites du système actuel pour la sélection des appels à vérifier et il songe à utiliser des rapports générés par ordinateur pour choisir les appels au hasard. Cela nécessiterait toutefois la mise en oeuvre d'un système automatisé pour enregistrer les appels.

Le fournisseur de services a souligné que les appels vérifiés et les plaintes faisaient l'objet d'un examen mensuel, dans chaque centre d'appels et à l'échelle de la province, afin de cerner les problèmes ou tendances et de prendre les mesures qui s'imposent. Les résultats de ces examens ne sont toutefois pas consignés. Le fournisseur de services compte faire des analyses mensuelles des tendances et des enjeux révélés par les appels vérifiés et les plaintes, repérer les facteurs contributifs, élaborer un plan d'action et communiquer les résultats aux personnes concernées. Les tendances seront analysées, à l'échelle de la province et pour chaque centre, équipe et personne, afin de déterminer les étapes où il serait possible d'améliorer la qualité des conseils donnés et, partant, les résultats pour les patients. Le fournisseur de services voudrait aussi mettre en oeuvre un programme d'amélioration de la qualité des services où des associés indépendants des opérations et du centre vérifieraient la qualité d'appels sélectionnés au hasard 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Ce genre de programme, qui nécessiterait un système automatisé d'enregistrement des appels, l'aiderait à reconnaître et à analyser les tendances de façon impartiale.

Le Ministère examinera l'entente conclue avec le fournisseur de services et la modifiera, au besoin, afin d'améliorer le processus d'assurance de la qualité et de repérer les enjeux et tendances systémiques liés aux services de

un nombre déterminé d'appels choisis au hasard parmi les appels reçus à différentes heures de la journée et différents jours du mois, y compris les fins de semaine et les jours fériés;

- le fournisseur de services doit faire une analyse périodique des problèmes généraux relevés lors de la vérification des appels et des plaintes, par centre d'appels et par membre du personnel infirmier, afin de repérer les problèmes ou tendances systémiques qui justifieraient un suivi;
- le Ministère doit mener des enquêtes indépendantes périodiques sur la satisfaction des personnes concernées par les services de télétriage, dont les appelants, les médecins et le personnel du service des urgences.

Le Ministère doit demander au commissaire à l'information et à la protection de la vie privée si les appels au fournisseur de services peuvent être enregistrés à des fins d'examen périodique afin de déterminer si les conseils donnés par le personnel infirmier de télétriage sont appropriés. Sinon, le Ministère doit chercher d'autres moyens d'obtenir une garantie indépendante que les conseils donnés par le personnel infirmier de télétriage sont appropriés (par exemple, en ayant recours à des appelants mystères).

RÉPONSE DU FOURNISSEUR DE SERVICES

Le fournisseur de services a fait observer qu'en période de pointe, tout le personnel disponible doit répondre aux appels. Les appels effectués durant ces périodes ne sont donc pas vérifiés, car les examinateurs doivent répondre aux appels et le fournisseur de services n'est pas autorisé à les enregistrer en vue d'un examen ultérieur. Le fournisseur de services a indiqué qu'il serait avantageux d'enregistrer les appels parce qu'ils pourraient être examinés par un tiers indépendant à une date ultérieure. Cela permettrait d'améliorer l'assurance de la qualité et le service à la clientèle en réponse aux plaintes de toutes sources, dont les membres du public et les médecins. Le fournisseur de services reconnaît d'ailleurs les limites du système actuel pour la sélection des appels à vérifier et il songe à utiliser des rapports générés par ordinateur pour choisir les appels au hasard. Cela nécessiterait toutefois la mise en oeuvre d'un système automatisé pour enregistrer les appels.

Le fournisseur de services a souligné que les appels vérifiés et les plaintes faisaient l'objet d'un examen mensuel, dans chaque centre d'appels et à l'échelle de la province, afin de cerner les problèmes ou tendances et de prendre les mesures qui s'imposent. Les résultats de ces examens ne sont toutefois pas consignés. Le fournisseur de services compte faire des analyses mensuelles des tendances et des enjeux révélés par les appels vérifiés et les plaintes, repérer les facteurs contributifs, élaborer un plan d'action et communiquer les résultats aux personnes concernées. Les tendances seront analysées, à l'échelle de la province et pour chaque centre, équipe et personne, afin de déterminer les étapes où il serait possible d'améliorer la qualité des conseils donnés et, partant, les résultats pour les patients. Le fournisseur de services voudrait aussi mettre en oeuvre un programme d'amélioration de la qualité des services où des associés indépendants des opérations et du centre vérifieraient la qualité d'appels sélectionnés au hasard 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Ce genre de programme, qui nécessiterait un système automatisé d'enregistrement des appels, l'aiderait à reconnaître et à analyser les tendances de façon impartiale.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère examinera l'entente conclue avec le fournisseur de services et la modifiera, au besoin, afin d'améliorer le processus d'assurance de la qualité et de repérer les enjeux et tendances systémiques liés aux services de

télétriage. Il s'efforcera aussi de planifier et de réaliser, à intervalles appropriés pour permettre une rétroaction significative, des enquêtes indépendantes sur la satisfaction des personnes touchées par les services de télétriage.

Le Ministère s'est fait dire qu'il était déconseillé d'enregistrer des appels. Il reviendra toutefois sur la question et envisagera d'avoir recours à des appelants mystères pour que tous les aspects des services de télétriage puissent être surveillés et gérés au besoin.

PAIEMENT DES SERVICES DE TÉLÉTRIAGE

Le fournisseur de services s'est vu attribuer le plus récent contrat de services de télétriage après avoir présenté la meilleure des trois soumissions reçues en réponse à un appel d'offres public. Aux termes du contrat, entré en vigueur le 1er avril 2008, le fournisseur de services est payé en fonction du nombre d'appels consignés, qui sont ceux où un membre du personnel infirmier a donné des conseils ou des renseignements à l'appelant, ou essayé sans succès à trois reprises de joindre une personne qui avait demandé qu'on la rappelle. En 2008-2009, le fournisseur de services a reçu 35,1 millions de dollars pour les services de télétriage : des honoraires fixes de 35 millions de dollars pour les 900 000 premiers appels consignés (ou environ 39 $ par appel consigné) et environ 27 $ par appel consigné au-delà de ce seuil.

Nous avons remarqué que, comme prévu, le coût moyen par appel traité par un membre du personnel infirmier au centre d'appels et payé au fournisseur de services était inférieur au montant versé au médecin, soit environ 56 $ s'il reçoit le patient dans son bureau et 98 $ s'il doit se rendre au service des urgences. Cependant, trois des autres provinces qui partageaient l'information sur les coûts avec nous ont indiqué que leur coût par appel se situait autour de 20 $. Le Ministère n'avait pas cherché à connaître les raisons de l'écart important entre les coûts par appel de l'Ontario et ceux des autres administrations, mais ces raisons pourraient inclure les différences dans les méthodes d'établissement des coûts, par exemple l'exclusion d'une partie des coûts d'immobilisation, et dans la rémunération du personnel infirmier.

Pour s'assurer que le nombre d'appels facturés par le fournisseur de services est exact, le Ministère examine les rapports du fournisseur sur les volumes d'appels. En 2008-2009, le fournisseur de services a signalé qu'il avait facturé le Ministère, à tort, pour un certain nombre de mois. Les erreurs ont été portées à l'attention du Ministère et corrigées. Pour prévenir des problèmes semblables à l'avenir, en décembre 2008, le Ministère a entamé des discussions avec le fournisseur de services afin d'obtenir des données sur tous les appels. Cette information permettrait au Ministère de vérifier le nombre d'appels soumis pour paiement. Au moment de notre vérification, les discussions concernant le transfert sécurisé de cette information se poursuivaient, mais la date où l'on devait commencer à transférer l'information n'avait pas encore été fixée.

En 2008-2009, le Ministère a aussi versé 900 000 $ à l'Ontario Pharmacists' Association (OPA) pour les appels à son service d'information sur les médicaments. Les paiements sont effectués conformément à un budget prédéterminé principalement fondé sur le volume d'appels et approuvé par le Ministère. Nous avons remarqué que le nombre d'appels reçus déclarés par l'OPA en 2008 était à peu près le double du nombre d'appels que le fournisseur de services disait avoir faits à l'OPA. Nous avons avisé le Ministère de cet écart durant notre vérification, et le Ministère nous a dit qu'il ferait enquête.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que le montant payé pour les services de télétriage est raisonnable par rapport à celui payé par d'autres administrations et conforme au contrat du Ministère avec le fournisseur de services, le Ministère doit :

- obtenir des renseignements sur la prestation des services de télétriage dans d'autres provinces afin de déterminer s'il y a moyen de réaliser des économies en Ontario;
- déterminer si les paiements versés au service d'information sur les médicaments de l'Ontario Pharmacists' Association sont raisonnables, en se fondant sur le nombre réel d'appels que le fournisseur de services de Télésanté Ontario déclare avoir renvoyé au service d'information sur les médicaments.

Le processus d'approvisionnement utilisé en 2007 pour obtenir des services de télétriage garantissait le caractère concurrentiel du montant payé pour les services sur le marché ontarien.

Le Ministère est conscient du fait qu'il existe des différences dans les modalités de prestation des services de télétriage à l'échelle du pays et qu'il pourrait donc y avoir des différences dans les méthodes d'établissement des coûts. Les employés du Ministère consulteront leurs homologues provinciaux afin de déterminer ce que leur coût par appel englobe et s'il est possible d'offrir les services de façon plus économique en Ontario.

Le Ministère est convaincu du fait que les paiements versés à l'Ontario Pharmacists' Association (OPA) sont exacts selon les appels déclarés par l'OPA. Le Ministère a confirmé que le nombre d'appels que le fournisseur de services disait avoir renvoyé au service d'information sur les médicaments était incorrect. Le fournisseur de services prend des mesures afin d'assurer l'exactitude du nombre d'appels déclarés comme ayant été renvoyés au service d'information sur les médicaments, et le Ministère veillera à ce que les futurs rapports du fournisseur de services et de l'OPA concordent entre eux.

EFFICACITÉ DES SERVICES DE TÉLÉTRIAGE

Le fournisseur de services fournit des données au Ministère à intervalles réguliers. Chaque mois, le Ministère reçoit des renseignements sur différents aspects de la prestation des services, dont la mesure dans laquelle les principales normes de rendement sont respectées, le nombre d'appelants, les données démographiques sur les appelants, la satisfaction des appelants et les symptômes les plus courants pour lesquels on demande des conseils. Chaque trimestre, il reçoit des renseignements sur d'autres aspects, dont l'acceptation des conseils par les appelants et les conseils donnés par le personnel infirmier qui s'écartent des lignes directrices cliniques. Les représentants d'autres provinces offrant des services de télétriage ont indiqué qu'ils recueillaient des renseignements semblables, mais qu'il y avait des différences (par exemple, une province obtenait des données mensuelles sur tous les appels vérifiés).

Principales normes de rendement

Le contrat du Ministère avec le fournisseur de services stipule que ce dernier doit respecter les principales normes de rendement établies pour les services de télétriage sous peine de sanctions pécuniaires. Comme le montrait la Figure 5, le fournisseur de services a respecté les normes pour l'exercice 2008-2009. Bien que les normes visent surtout l'accès aux services, aucune norme n'a été établie pour les appelants mis en file d'attente en direct. Qui plus est, comme dans d'autres administrations canadiennes consultées, il n'y a pas de norme touchant la qualité des conseils donnés par le personnel infirmier.

En ce qui concerne les appels abandonnés, le fournisseur de services a indiqué que, dans la plupart des cas, les appelants qui raccrochent durant le message d'accueil enregistré ont composé le mauvais numéro ou changé d'idée et décidé de ne pas utiliser le service. Les appelants qui mettent fin à l'appel ou qui raccrochent à une étape ultérieure du processus (c'est-à-dire après que le

réceptionniste ou le système de messagerie vocale leur a répondu) comprennent ceux qui ne désirent pas attendre qu'un membre du personnel infirmier les rappelle et ceux qui se lassent d'attendre pour parler à un membre du personnel infirmier. Nous avons remarqué que la définition contractuelle des appels abandonnés excluait ces appelants. Or, si l'on incluait les appelants qui ne voulaient pas attendre qu'on les rappelle ou qui étaient fatigués d'attendre qu'un membre du personnel infirmier leur réponde, le pourcentage total d'appels abandonnés en 2008-2009 passerait d'environ 2 % à presque 17 %. De plus, selon le fournisseur de services, environ 25 % des appelants placés en attente raccrochent avant qu'un membre du personnel infirmier réponde à leur appel, mais il n'y avait pas d'information facilement accessible qui nous aurait permis de confirmer ce chiffre.

Mesures de rendement du Ministère

Pour déterminer la mesure dans laquelle les objectifs déclarés du programme avaient été atteints, le Ministère a mis en oeuvre des mesures du rendement pour Télésanté Ontario en 2005-2006. Il procède à un examen et une mise à jour annuels des mesures de rendement, et il a introduit des mesures semblables pour le STAM depuis ce temps. Ce sont là de bonnes initiatives, mais nous avons remarqué que cette information n'était généralement pas rendue publique.

Comme le montre la Figure 9, les résultats pour 3 des 12 mesures de rendement n'étaient pas disponibles pour l'exercice 2008-2009. Le Ministère est d'avis qu'il faudrait mener un sondage d'opinion publique pour recueillir cette information. Comme il est mentionné plus haut, le dernier sondage du genre, que le Ministère a réalisé en 2006, indiquait qu'environ les deux tiers des résidents de la province connaissaient Télésanté Ontario. Le Ministère n'a toutefois pas demandé aux répondants si les conseils reçus leur avaient permis d'améliorer leur éducation sanitaire ou leur capacité à prendre les mesures les plus appropriées en soins de santé.

Bien qu'il existe des mesures de rendement pour tous les objectifs du programme, il n'y a pas d'indicateurs relatifs à la qualité des conseils fournis. Ces indicateurs pourraient inclure le pourcentage d'appels vérifiés où les conseils du personnel infirmier ont été jugés inappropriés ainsi que le pourcentage de personnes qui appellent plusieurs fois pour les mêmes symptômes. Les représentants d'autres provinces ont précisé qu'ils utilisaient des mesures de rendement semblables, mais les mesures variaient. Par exemple, certaines provinces avaient des mesures de rendement pour la durée moyenne des appels et pour les pourcentages d'appelants qui reçoivent les différentes catégories de conseils (se rendre au service des urgences, consulter leur médecin le plus tôt possible, ou se traiter eux-mêmes).

Évaluations du programme

Télésanté Ontario

Les services de télétriage de l'Ontario ont fait l'objet de différents examens entre 2001 et 2006. Le Ministère a notamment demandé à un consultant de l'extérieur d'évaluer les services fournis par Télésanté Ontario entre avril 2003 et juin 2005, à un coût total de 912 000 $. Cette évaluation était censée comparer le rendement du programme aux objectifs établis; déterminer les moyens à prendre pour en accroître l'efficacité; et évaluer son impact global sur le système de soins de santé en Ontario. Le consultant, qui a réalisé une série d'études fondées sur les résultats des sondages auprès des appelants, a conclu que le programme avait réussi à diriger les appelants vers le niveau de soins le plus approprié. L'évaluation indiquait également que le pourcentage d'appels à répétition concernant les mêmes symptômes avait baissé, ce qui donne à penser que le personnel infirmier donne des conseils plus pertinents.

Service téléphonique d'aide médicale

Les activités du STAM n'ont pas fait l'objet d'un examen récent. Cependant, en 2004-2005 le Ministère a demandé à un consultant de l'extérieur, à un coût

Figure 9 : Mesures et objectifs de rendement établis pour les services de télétriage, 2008-2009

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Objectif	Mesures de rendement et cibles associées	Taux de réalisation
faciliter l'utilisation des services de santé les plus appropriés	% des appelants aiguillés vers un niveau de soins plus élevé que prévu à l'origine	29 %
	% des appelants aiguillés vers un niveau de soins inférieur à celui prévu à l'origine	33 %
	% des appelants qui comptent suivre les conseils du personnel infirmier	94 %
améliorer l'accès à des renseignements et conseils appropriés en matière de soins de santé	% des Ontariens qui connaissent le service	non déclaré
	% de la population servie par un réseau local d'intégration des services de santé (RLISS) qui utilise le service	non déclaré
	80 % des appels reçus doivent être traités par une personne	97 %
	85 % des personnes doivent être rappelées dans les 30 minutes	88 %
	98 % des personnes doivent être rappelées dans les deux heures	99 %
	le pourcentage d'appels abandonnés doit être inférieur à 6 %	2 %
améliorer l'éducation sanitaire et la prise des décisions	% des appelants qui disent être plus confiants dans leur capacité de prendre des décisions en matière de soins de santé et de prendre soin d'eux-mêmes	non déclaré
accroître la satisfaction à l'égard de l'accès à des renseignements de qualité en matière de santé et aux services de santé appropriés	% des appelants qui sont satisfaits du service	98 %
	% de commentaires négatifs reçus	0,1 %

total de 127 000 $, de mener une série d'études sur le STAM. Ces études incluaient une évaluation du rendement du programme; une évaluation de son impact sur les patients, les fournisseurs de soins de santé et le système de santé; ainsi qu'une comparaison du coût estimatif des intentions des appelants avant et après l'appel au STAM.

Les études, qui démontraient un taux élevé de satisfaction chez les appelants et les médecins participants, ont permis au consultant de tirer des conclusions favorables sur le programme. L'analyse des coûts du STAM indiquait aussi que le Ministère avait économisé près de 90 000 $ par tranche de 100 000 appels. Les études montraient que la proportion d'appelants à qui le personnel infirmier conseillait de se rendre au service des urgences était semblable au pourcentage d'appelants qui avaient l'intention de le faire avant d'appeler, mais que beaucoup des appelants aiguillés vers le service des urgences n'étaient pas ceux qui avaient prévu s'y rendre à l'origine.

RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer que les services de télétriage atteignent leurs objectifs, le Ministère, de concert avec le fournisseur de services, doit inclure dans les normes de rendement des indicateurs sur les appelants placés dans la file d'attente en direct (dont le temps d'attente et le pourcentage qui raccroche avant de parler à un membre du personnel infirmier) et sur la qualité des conseils fournis par le personnel infirmier.

Par ailleurs, comme cela fait presque cinq ans que la capacité des services de télétriage à atteindre les objectifs établis n'a pas été évaluée, le Ministère doit songer à faire une évaluation formelle. Il devrait notamment déterminer si les personnes qui appellent un service de télétriage prennent de meilleures décisions en matière de soins de santé.

Le Ministère s'emploiera avec le fournisseur de services à élaborer des mesures de rendement efficaces concernant les appelants placés dans la file d'attente en direct. La capacité de mesurer – et les façons possibles de mesurer – la qualité des conseils du personnel infirmier feront aussi l'objet d'une enquête.

Le Ministère fera également une évaluation externe formelle des services de télétriage afin de mesurer l'efficacité du programme par rapport aux objectifs fixés.

Chapitre 3
Section
3.14

Dette non provisionnée de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

Contexte

La Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (la Commission) est une société constituée aux termes de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* (la Loi). Ses principales fonctions consistent à accorder un soutien du revenu aux travailleurs blessés et à financer leurs soins médicaux. De plus, elle finance des programmes de prévention des lésions, des maladies et des décès en milieu de travail. La Commission s'efforce d'appliquer une approche intégrée de la santé et de la sécurité au travail qui favorise la collaboration des parties intéressées, dont le gouvernement.

Le régime de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail est financé par des primes perçues sur la masse salariale assurable des employeurs. Le gouvernement n'accorde aucun financement à la Commission. Aux termes de la Loi, le gouvernement a pour seule responsabilité l'établissement des prestations et de la couverture par l'adoption de mesures législatives, tandis qu'il incombe directement à la Commission de fixer les taux de prime en respectant la consigne suivante :

> Il incombe à la Commission de maintenir la caisse d'assurance de façon à ne pas imposer injustement ou indûment à toute catégorie d'employeurs mentionnés à l'annexe 1 (ce qui s'entend en général de tous les employeurs du secteur privé), dans les années à venir, des versements dans le cadre du régime d'assurance à l'égard des accidents survenus au cours d'années antérieures.

Nonobstant la consigne fixée par la Loi, l'actif de la caisse d'assurance est sensiblement inférieur à la somme nécessaire pour acquitter les coûts estimatifs, au cours de la vie des assurés, de toutes les demandes d'indemnisation dont le régime est saisi, et il en résulte une « dette non provisionnée ».

Dans notre *Rapport annuel 2005*, nous notions que la dette non provisionnée de la Commission avait atteint 6,4 milliards de dollars et faisions valoir l'importance pour la Commission de se

doter d'un plan de réduction vraisemblable. Nous ajoutions que, à défaut de limiter et d'éliminer efficacement sa dette non provisionnée, la Commission risquait de se trouver dans l'incapacité de satisfaire à ses engagements financiers actuels et futurs de verser des prestations aux travailleurs.

Nous avons choisi de revoir nos commentaires sur la dette non provisionnée dans le dessein d'offrir de plus amples commentaires, compte tenu de la perturbation récente des marchés financiers mondiaux et de son incidence sur la viabilité des régimes de pension et des autres régimes d'avantages aux travailleurs, par exemple ceux de l'assurance contre les accidents du travail.

Les régimes de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail exercent leur activité dans un contexte d'affaires complexe, parce qu'ils servent de nombreuses parties intéressées aux points de vue et aux intérêts divergents en ce qui concerne les questions capitales que sont les prestations, la couverture et les taux de prime. Par exemple, les employeurs souhaitent des primes modestes, tandis que les travailleurs désirent des prestations élevées. Les intérêts divergents dont cela témoigne influent sur les prestations, la couverture et les taux de prime, lesquels sont susceptibles de se répercuter sur la taille et le taux de croissance de la dette non provisionnée. Il incombe à la Commission et au gouvernement de chercher à équilibrer les points de vue susmentionnés et l'impératif de stabilité financière.

Objectif et portée de l'examen

Nous nous sommes attachés à réunir des renseignements sur la variation de la dette non provisionnée, les facteurs en cause et les initiatives que la Commission entreprend pour freiner sa progression. Nous n'avons pas vérifié la situation financière de la Commission ni les contrôles qu'elle applique, car d'autres vérificateurs les examinent chaque année.

Le lecteur se rappellera que notre rapport est parsemé d'estimations de la dette non provisionnée future, qui reposent sur des hypothèses concernant des faits futurs. Évidemment, les résultats réels sont susceptibles de s'écarter grandement des estimations. D'autre part, le degré d'incertitude de l'information avancée sera généralement proportionnel à la longueur de la période d'estimation. Nous n'avons pas vérifié les données que la Commission nous a fournies, ni n'exprimons d'opinion sur les hypothèses actuarielles qu'elle a formulées ou les méthodes qu'elle a utilisées.

En plus d'effectuer des travaux auprès de la Commission, nous avons invité quatre des plus importantes commissions provinciales d'indemnisation des accidents du travail à discuter avec nous des pratiques qu'elles appliquent et des mesures qu'elles ont prises pour réaliser ou maintenir leur position entièrement provisionnée (à savoir accumuler des actifs suffisants pour couvrir leurs passifs) ces dix dernières années. Deux d'entre elles ont répondu à notre invitation, et nous nous sommes rendus dans leurs locaux pour discuter avec leurs représentants de certaines de leurs préoccupations communes et des méthodes de gestion qu'elles ont adoptées. Le présent rapport fait état également de nos observations sur les pratiques mises en oeuvre par d'autres commissions provinciales pour assurer la viabilité financière de leur régime.

Nous avons aussi discuté avec le président du conseil, la présidente-directrice générale, des membres de l'équipe de la haute direction et des administrateurs actuels et anciens de leurs vues sur la dette non provisionnée. Nous leur sommes reconnaissants d'avoir collaboré à notre examen.

Résumé

Le ratio de provisionnement de la Commission correspond au pourcentage des actifs dont elle dispose pour honorer ses obligations financières.

Le 31 décembre 2008, son ratio était de 53,5 %, de loin inférieur à celui des quatre importantes commissions provinciales auxquelles nous avons comparé celle de l'Ontario (nommément celles de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Manitoba et du Québec), dont la donnée correspondante est de 102 % en moyenne. Des différences dans les cadres législatifs et stratégiques de chacune des quatre provinces sont d'importants facteurs qui ont contribué à leurs ratios de provisionnement supérieurs. Le ratio d'une commission est déterminé en grande partie par la taille de sa dette non provisionnée, c'est-à-dire l'excédent de ses obligations financières sur ses actifs. La dette non provisionnée de la Commission se chiffrait à 11,5 milliards de dollars le 31 décembre 2008, en hausse de 3,4 milliards depuis un an. Le ralentissement économique planétaire est un des facteurs qui ont fortement haussé la dette non provisionnée en 2008. Cependant, plusieurs autres facteurs systémiques sont également en cause.

Notre examen a débouché sur les principales observations suivantes.

- L'élimination ou la réduction de la dette non provisionnée passe par l'action conjuguée de quatre principaux leviers : les prestations prescrites par la loi, la couverture, les taux de prime, les placements. L'incapacité d'éponger la dette non provisionnée de la Commission au cours des deux dernières décennies est attribuable en partie à la volonté de satisfaire toutes les parties intéressées. Tant la Commission que le gouvernement devront peut-être s'engager à exécuter une stratégie différente en ce qui concerne l'établissement des taux de prime et des prestations si la Commission est incapable d'éliminer sa dette non provisionnée dans des délais raisonnables.
- La Commission nous a informés que son plan stratégique de 2008-2012, *Destination zéro*, prévoit plusieurs initiatives qui ciblent et favorisent la viabilité financière du régime. Il s'agit notamment de la stratégie de prévention, qui définit un modèle partenarial de prévention, du marketing social, qui appuie le mandat de prévention de l'organisme, de l'élaboration d'une approche de la prestation de services axée sur la gestion des cas, et d'autres initiatives liées aux programmes de retour au travail, aux solutions de soins de santé et aux services aux victimes de maladies professionnelles. Elle nous a également avertis que, en dépit des initiatives proposées, les importantes pertes financières qu'elle a essuyées à cause du ralentissement des marchés financiers planétaires l'empêcheront de réaliser son objectif de provisionnement intégral d'ici 2014, qu'elle avait fixé initialement en 1984. La Commission n'a établi aucune nouvelle date cible. Les projections formulées en février 2009 indiquent que la dette non provisionnée pourrait ne pas être remboursée avant 2022, soit huit ans après l'année cible de 2014 fixée par la Commission et les gouvernements qui se sont succédé depuis 1984.
- Les circonstances économiques récentes et les quatre principaux leviers qui échappent dans une certaine mesure à la volonté de la Commission ont limité les mesures qu'elle était susceptible de prendre pour éliminer sa dette non provisionnée. Les leviers englobent la responsabilité du gouvernement et le pouvoir qu'il exerce sur la législation, y compris la modification des prestations et l'étendue des secteurs commerciaux et des industries visés par le régime. En 2007, le régime ontarien couvrait 72,6 % de la population active, contre 89,7 % en Alberta, 93,1 % en Colombie-Britannique et 93,4 % au Québec. La Commission est directement chargée d'établir les taux de prime. La résistance des parties intéressées est la moins grande lorsque la Commission et le gouvernement prélèvent des primes modestes (à la satisfaction des employeurs) et versent des prestations élevées (à la satisfaction des travailleurs). Cette façon de faire risque de provoquer à long terme une importante dette non provisionnée. Les

commissions provinciales auxquelles nous avons rendu visite ont offert des exemples de mesures prises pour parer le risque précité, notamment des exigences législatives ou des modèles de financement officiels qui exigent la capitalisation intégrale de leur régime. Nous reconnaissons qu'il s'agit d'une question stratégique relevant de chaque administration, mais ni la législation régissant la Commission de l'Ontario ni le protocole d'entente qu'elle a conclu avec le ministère du Travail n'imposent le provisionnement intégral du régime.

- Les primes ont un effet décisif sur la taille de la dette non provisionnée. Cependant, les primes annuelles perçues ces dernières années ont été insuffisantes pour couvrir le coût des prestations. La Commission n'a pas déclaré d'excédent annuel depuis 2001 et, depuis lors, les déficits annuels ont varié d'un minimum de 142 millions de dollars en 2006 à un maximum de 2,4 milliards de dollars en 2008. Les pertes de placement subies en 2007 et 2008 ont haussé la dette non provisionnée, mais nous croyons que celle-ci aurait quand même dépassé les 7 milliards si les pertes avaient été déduites des gains de placement antérieurs non réalisés. Au cours des sept années écoulées depuis 2001, bien que la Commission ait connu des déficits annuels moyens supérieurs à 900 millions, les taux de prime n'ont été majorés qu'en 2003 et 2006, ce qui se traduit par une augmentation globale de 7,5 %, soit 1 % par an en moyenne. Depuis 2006, les taux de prime n'ont pas été modifiés pour tenir compte de l'accroissement du coût des prestations, par exemple la bonification de 750 millions de dollars décidée par le gouvernement en 2007, alors que les revenus de cotisation et d'investissement ne suffisaient pas à compenser la hausse des coûts.
- Les coûts des prestations et des soins de santé ont progressé au cours des dix dernières années. La hausse des coûts – tout particulièrement la progression du coût des prestations causée par la prolongation des périodes d'indemnisation des travailleurs et la bonification des prestations par suite de modifications apportées à la législation – a gonflé la dette non provisionnée. Selon la Commission, la prolongation de la période d'indemnisation des travailleurs s'explique principalement par les conséquences imprévues du projet de loi 99, la *Loi portant réforme de la Loi sur les accidents du travail* (la dernière modification législative importante du régime), conjuguées à un programme inefficace d'encouragement des employeurs. D'autre part, le recours accru aux analgésiques sur ordonnance a aussi augmenté les coûts qu'acquitte le régime.

Compte tenu du climat économique que nous connaissons, la Commission et le gouvernement auront fort à faire pour rembourser la dette non provisionnée. L'augmentation des taux de prime pose problème, car les taux moyens en vigueur en Ontario sont parmi les plus élevés de toutes les provinces. Le taux de rendement moyen des placements de la Commission a été de 6,6 % de 1994 à 2008, ce qui est légèrement inférieur à la cible fixée de 7 %. Comme le coût des prestations futures est censé évoluer au rythme annuel de 7 %, les placements doivent rapporter plus de 7 % pour que la dette non provisionnée soit réduite par l'affectation du seul rendement des placements. Au chapitre du coût des prestations, la Commission a lancé plusieurs initiatives internes dont l'objet est de réduire la durée des périodes d'indemnisation; notamment, elle a mis en oeuvre un nouveau modèle de prestation de services et amorcé des initiatives de nouvelles technologies visant à réduire les coûts des soins de santé. Toutefois, pour que la Commission soit en mesure d'honorer ses obligations financières futures, il pourrait être nécessaire, non seulement d'améliorer le rendement des investissements et de prévoir d'autres mesures de réduction des coûts, mais aussi d'apporter des changements structurels plus importants, y compris des réformes législatives.

La Commission reconnaît qu'il lui faudra prendre d'importantes mesures pour régulariser sa situation financière. Au printemps 2009, le président du Conseil a amorcé des consultations auprès des parties intéressées à l'échelle de la province afin de trouver des solutions aux difficultés économiques de l'organisme. Selon le bulletin d'information de la Commission daté de mars 2009, la démarche devait « viser à réunir un consensus parmi les parties intéressées sur les moyens optimaux à prendre pour assurer la viabilité de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail de l'Ontario » et « inclure des communications ouvertes et franches sur le cadre financier et législatif dans lequel la CSPAAT exerce son activité ».

Comme l'indiquent les résultats de l'examen du vérificateur général, la Commission est préoccupée par la hausse de sa dette non provisionnée, qui a atteint 11,5 milliards de dollars le 31 décembre 2008. La Commission a été particulièrement éprouvée en 2008 par l'effet négatif considérable qu'a eu le ralentissement économique mondial sur ses résultats financiers. La chute importante des marchés boursiers a fortement réduit ses revenus de placement en 2008, ce qui s'est traduit par une hausse de 3,4 milliards de dollars de la dette non provisionnée au cours de l'année. La volatilité et la précarité continues du marché se font encore sentir en 2009, mais la Commission a réagi au problème en mettant en oeuvre une stratégie de placement améliorée à la fin de 2008 afin d'amortir les conséquences de la volatilité éventuelle du marché et de mieux adapter les placements aux obligations de financement à long terme.

La vision que poursuit la Commission est l'élimination de la totalité des décès, des lésions et des maladies en milieu de travail. En 2007, elle a mis en oeuvre *Destination zéro*, une stratégie organisationnelle quinquennale de 2008 à 2012. La viabilité financière est l'un des quatre grands principes de la stratégie, à l'égard duquel la Commission a mis en place un cadre de financement et examine régulièrement des scénarios et des résultats financiers par le jeu d'un processus de perspectives de financement. Les efforts de prévention de la Commission portent déjà leurs fruits : le taux de blessures avec interruption de travail (nombre de blessures avec interruption de travail par 100 travailleurs assurés) est passé de 2,37 en 2000 à 1,51 en 2008, ce qui représente un taux de variation annuel de 4,9 % au cours de la période.

La Commission fixe les taux de prime selon une approche réfléchie et financièrement prudente et cherche ainsi à éviter d'alourdir excessivement le fardeau financier supporté par les employeurs. En 2010, les taux de prime refléteront étroitement la situation des groupes tarifaires affichant de piètres résultats en matière de santé et de sécurité aussi bien que d'autres facteurs, tout en allégeant les pressions financières qui pèsent sur la Commission. Seuls les groupes tarifaires aux piètres résultats verront augmenter leur taux, sinon les taux de prime de 2009 demeureront inchangés. Contrairement aux années antérieures, il n'y aura réduction des taux de prime pour aucun des groupes, y compris ceux qui affichent un meilleur rendement en matière de sécurité.

La Commission est résolue à parvenir à la viabilité financière à long terme, et elle s'attend à fixer une nouvelle date cible à laquelle la dette non provisionnée sera éliminée. Elle est d'accord avec l'observation du vérificateur général, qui estime nécessaire d'adopter une approche intégrée et équilibrée afin de garantir que l'effet conjugué des quatre principaux leviers, à savoir, les prestations légiférées, la couverture, les taux de prime et les placements, favorisent effectivement l'élimination de la dette non provisionnée.

La Commission reconnaît qu'il lui faudra prendre d'importantes mesures pour régulariser sa situation financière. Au printemps 2009, le président du Conseil a amorcé des consultations auprès des parties intéressées à l'échelle de la province afin de trouver des solutions aux difficultés économiques de l'organisme. Selon le bulletin d'information de la Commission daté de mars 2009, la démarche devait « viser à réunir un consensus parmi les parties intéressées sur les moyens optimaux à prendre pour assurer la viabilité de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail de l'Ontario » et « inclure des communications ouvertes et franches sur le cadre financier et législatif dans lequel la CSPAAT exerce son activité ».

RÉPONSE GLOBALE DE LA COMMISSION

Comme l'indiquent les résultats de l'examen du vérificateur général, la Commission est préoccupée par la hausse de sa dette non provisionnée, qui a atteint 11,5 milliards de dollars le 31 décembre 2008. La Commission a été particulièrement éprouvée en 2008 par l'effet négatif considérable qu'a eu le ralentissement économique mondial sur ses résultats financiers. La chute importante des marchés boursiers a fortement réduit ses revenus de placement en 2008, ce qui s'est traduit par une hausse de 3,4 milliards de dollars de la dette non provisionnée au cours de l'année. La volatilité et la précarité continues du marché se font encore sentir en 2009, mais la Commission a réagi au problème en mettant en oeuvre une stratégie de placement améliorée à la fin de 2008 afin d'amortir les conséquences de la volatilité éventuelle du marché et de mieux adapter les placements aux obligations de financement à long terme.

La vision que poursuit la Commission est l'élimination de la totalité des décès, des lésions et des maladies en milieu de travail. En 2007, elle a mis en oeuvre *Destination zéro*, une stratégie organisationnelle quinquennale de 2008 à 2012. La viabilité financière est l'un des quatre grands principes de la stratégie, à l'égard duquel la Commission a mis en place un cadre de financement et examine régulièrement des scénarios et des résultats financiers par le jeu d'un processus de perspectives de financement. Les efforts de prévention de la Commission portent déjà leurs fruits : le taux de blessures avec interruption de travail (nombre de blessures avec interruption de travail par 100 travailleurs assurés) est passé de 2,37 en 2000 à 1,51 en 2008, ce qui représente un taux de variation annuel de 4,9 % au cours de la période.

La Commission fixe les taux de prime selon une approche réfléchie et financièrement prudente et cherche ainsi à éviter d'alourdir excessivement le fardeau financier supporté par les employeurs. En 2010, les taux de prime refléteront étroitement la situation des groupes tarifaires affichant de piètres résultats en matière de santé et de sécurité aussi bien que d'autres facteurs, tout en allégeant les pressions financières qui pèsent sur la Commission. Seuls les groupes tarifaires aux piètres résultats verront augmenter leur taux, sinon les taux de prime de 2009 demeureront inchangés. Contrairement aux années antérieures, il n'y aura réduction des taux de prime pour aucun des groupes, y compris ceux qui affichent un meilleur rendement en matière de sécurité.

La Commission est résolue à parvenir à la viabilité financière à long terme, et elle s'attend à fixer une nouvelle date cible à laquelle la dette non provisionnée sera éliminée. Elle est d'accord avec l'observation du vérificateur général, qui estime nécessaire d'adopter une approche intégrée et équilibrée afin de garantir que l'effet conjugué des quatre principaux leviers, à savoir, les prestations légiférées, la couverture, les taux de prime et les placements, favorisent effectivement l'élimination de la dette non provisionnée.

Constatations détaillées de l'examen

RÉGIME DE SÉCURITÉ PROFESSIONNELLE ET D'ASSURANCE CONTRE LES ACCIDENTS DU TRAVAIL DE L'ONTARIO

Chaque province et territoire du Canada possède une commission d'indemnisation des accidents du travail. Les commissions viennent en aide aux travailleurs blessés en milieu de travail ou victimes de maladies professionnelles, mais elles font également la promotion de la sécurité dans le but de prévenir les lésions au travail. Chacune relève d'une loi provinciale ou territoriale. Les régimes d'indemnisation des travailleurs ont généralement des structures et des mandats comparables, mais ils ne sont pas totalement identiques. Par exemple, ils peuvent se distinguer par leur taille, leurs politiques régissant les employeurs, les blessures et les maladies assurées, aussi bien que les prestations offertes.

L'un des grands principes adoptés au moment de l'établissement du régime d'indemnisation des travailleurs de l'Ontario et qui demeure en vigueur prévoit que, en contrepartie de la protection qui leur est offerte, les travailleurs renoncent au droit de poursuivre en justice leur employeur pour des blessures ou des maladies liées au travail, peu importe qui est en faute. La législation adoptée a établi un régime obligatoire d'assurance sans égard à la faute et de responsabilité collective administré par un organisme chargé d'assurer la sécurité professionnelle et l'indemnisation des travailleurs, soit un organisme public indépendant qui tranche les demandes d'indemnisation des travailleurs blessés ou de leurs survivants et accorde une indemnité s'il la juge justifiée. L'organisme perçoit de la plupart des employeurs des primes qui servent à financer les prestations et les frais d'administration et qu'il verse à une caisse dont il a la charge.

La Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (la Commission) est une personne morale établie en vertu de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail*. Elle a pour mandat de promouvoir la prévention des lésions, des maladies et des décès en milieu de travail en Ontario. Elle verse également des prestations d'assurance aux survivants des travailleurs qui meurent à la suite d'une lésion subie au travail ou d'une maladie professionnelle, et elle vient en aide aux travailleurs blessés qui ont perdu leur gagne-pain en leur versant des prestations.

La Commission est première en importance des organismes canadiens de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail. Selon le *Rapport annuel 2007* de l'Association des commissions des accidents du travail du Canada, la Commission occupait le premier rang au Canada en 2007 pour le nombre de demandes d'indemnisation (environ 329 000, contre quelque 175 000 pour l'Alberta, au deuxième rang) et les revenus de primes (3,5 milliards de dollars, à comparer à 2,3 milliards pour le Québec, en deuxième place).

La Commission est chargée de l'application de la Loi relativement à deux groupes d'employeurs :

- les employeurs mentionnés à l'annexe 1, qui sont tenus de cotiser au régime d'assurance de la Commission aux termes d'un système de « responsabilité collective »; cette catégorie d'employeurs englobe notamment toutes les entreprises des secteurs de l'automobile, de la construction, de la fabrication et des transports;
- les employeurs mentionnés à l'annexe 2, lesquels sont auto-assurés et responsables individuellement du coût intégral des demandes d'indemnisation présentées par les travailleurs. Il s'agit, par exemple, du gouvernement provincial, des organismes de la Couronne et de certains conseils scolaires et municipalités. La Commission verse des prestations aux travailleurs qui relèvent des employeurs mentionnés à l'annexe 2, mais les employeurs lui remboursent le coût des demandes, les frais administratifs connexes

et une fraction des coûts occasionnés par les activités de prévention de la Commission.

Aux termes de la Loi, la Commission est obligée de tenir une caisse d'assurance en vue du « versement de prestations, dans le cadre du régime d'assurance, aux travailleurs [...] et aux survivants de travailleurs décédés » de même que du financement de ses frais de fonctionnement, c'est-à-dire les frais d'application de la Loi. La Loi attribue la responsabilité du financement du régime aux employeurs, y compris au gouvernement et aux organismes gouvernementaux à titre d'employeurs ontariens. Comme c'est le cas dans les autres provinces, le régime ontarien est financé à même les primes d'assurance prélevées sur la masse salariale assurable des employeurs. Le montant des primes varie en fonction du degré de risque pour la sécurité des travailleurs qui caractérise le type d'entreprise. Le gouvernement provincial n'accorde aucun financement direct à la Commission.

La Commission tire ses revenus de deux sources : les primes acquittées par les employeurs et les placements. À l'instar des régimes de pension et des sociétés d'assurances, elle dépend fortement du rendement de placement des capitaux de la caisse pour que celle-ci soit en mesure de verser des prestations futures.

Au chapitre des charges, la Commission verse des prestations pour compenser la perte de gains subie par les travailleurs, des prestations aux travailleurs ayant une déficience permanente, des paiements pour couvrir les dépenses de soins de santé, de l'aide financière en vue de faciliter le retour au travail d'un travailleur blessé ou malade et des prestations aux survivants d'un travailleur décédé au travail. Les coûts annuels des prestations sont ventilés entre deux postes comptables : les prestations versées (le montant payé à des travailleurs blessés ou malades au cours de l'année) et l'évolution du passif au titre des prestations à payer (l'ajustement des estimations actuarielles des paiements futurs faisant suite aux demandes d'indemnisation de l'exercice et d'exercices antérieurs). Le calcul des charges à payer au titre des prestations est fondé sur des hypothèses actuarielles. Ainsi, la modification de certaines hypothèses peut changer sensiblement les charges à payer. Les principales hypothèses actuarielles comprennent le taux d'actualisation (c'est-à-dire, le taux d'intérêt utilisé pour « actualiser » les flux de trésorerie futurs, soit en déterminer la valeur actuelle), les taux de mortalité, les taux de blessure avec interruption de travail et l'inflation.

Si les primes perçues des employeurs et le rendement des placements de la Commission sont insuffisants pour couvrir la totalité des coûts prévus des prestations futures, le manque à gagner occasionnera une dette non provisionnée. En clair, la dette non provisionnée est simplement une mesure de l'écart entre la valeur de l'actif de la Commission et ses obligations financières estimatives à un moment particulier.

La Loi n'impose pas le provisionnement intégral du régime d'assurance. Les dispositions visant l'état du provisionnement stipulent que les fonds doivent être « suffisants pour faire les versements exigés dans le cadre du régime d'assurance au fur et à mesure qu'ils deviennent exigibles ». Toutefois, la Loi précise que, dans les années à venir, les employeurs ne doivent pas supporter le fardeau de « versements [...] à l'égard des accidents survenus au cours d'années antérieures ».

AUGMENTATION DE LA DETTE NON PROVISIONNÉE

La dette non provisionnée de la Commission était de 9,1 milliards de dollars en 1990 et de 11,5 milliards le 31 décembre 2008. Comme l'illustre la Figure 1, elle a fortement diminué en 1997 à la suite des réformes législatives apportées au régime par l'adoption du projet de loi 99, *Loi portant réforme de la Loi sur les accidents du travail*, qui a modifié la protection contre l'inflation offerte aux travailleurs ayant une déficience partielle. La dette non provisionnée a pratiquement doublé de 2006 à 2008, passant de 5,9 milliards de dollars le 31 décembre 2006 à 11,5 milliards – l'un

Figure 1 : Dette non provisionnée de la CSPAAT, 1990–2008 (en milliards de dollars)

Source des données : Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

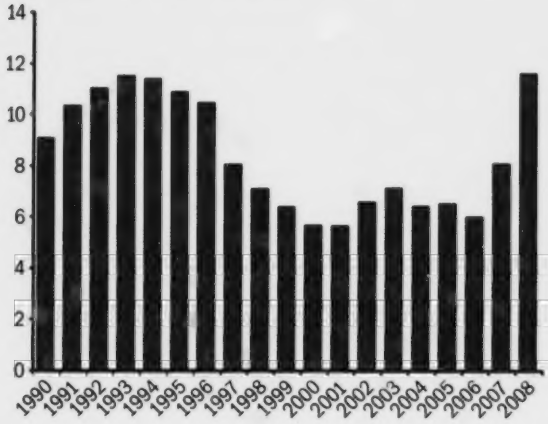
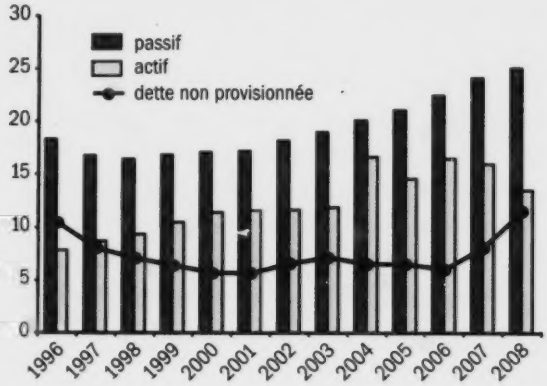


Figure 2 : Passif, actif et dette non provisionnée de la CSPAAT, 1996–2008 (en milliards de dollars)

Source des données : Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail



des sommets atteints depuis que la Commission existe – le 31 décembre 2008.

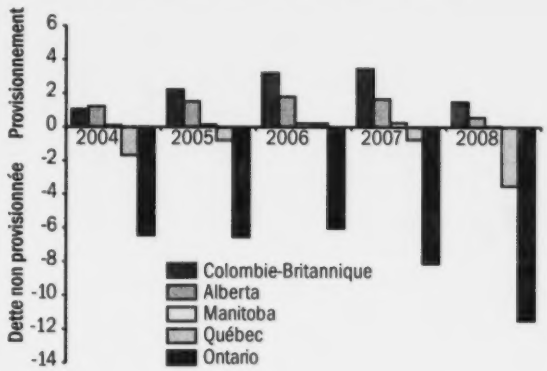
Le ratio de provisionnement (rapport de l'actif au passif) est une mesure utile de la capacité d'un régime d'indemnisation des victimes d'accidents du travail à verser des prestations futures. Un ratio supérieur à 100 % indique que l'actif de l'organisme est largement suffisant pour qu'il satisfasse à ses obligations estimatives futures. En revanche, un faible ratio annonce que l'actif actuel de l'organisme est insuffisant à cette fin. Or, le ratio de provisionnement de l'Ontario se chiffrait à 53,5 % le 31 décembre 2008. À titre comparatif, celui des quatre autres commissions provinciales importantes visées par notre examen variait de 70 % à 116 % et s'établissait en moyenne à 102 %.

La Figure 2, qui ventile la dette non provisionnée par actif et passif, montre que le passif de la Commission (composé principalement de demandes de prestations présentées par des travailleurs) a augmenté en moyenne de 2,5 % depuis 2001, ce qui est proche du taux de croissance moyen de 2,7 % de l'actif de la caisse au cours de la même période. Puisque le passif de la Commission dépasse largement l'actif de la caisse, le taux de croissance généralement constant tant du passif que de l'actif de la caisse signifie que le passif augmente à une cadence beaucoup plus rapide que l'actif, si bien que la dette non provisionnée s'est accrue. Une autre variable d'importance à considérer en effectuant des comparaisons d'une année à l'autre est la variation appréciable du taux de rendement annuel de l'actif de la caisse depuis 2001.

La Figure 3 montre que la dette non provisionnée de l'Ontario est colossale en comparaison de celle de plusieurs autres grandes provinces.

Figure 3 : Provisionnement et dette non provisionnée des principales commissions provinciales du Canada, 2004–2008 (en milliards de dollars)

Source des données : Diverses commissions provinciales de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail et commissions provinciales d'indemnisation des accidents du travail



PERSPECTIVE HISTORIQUE ET PROJECTIONS

En 1984, la Commission a adopté une stratégie qu'elle a qualifiée de « provisionnement intégral », dont l'objet était de rembourser en 30 ans sa dette non provisionnée. La stratégie visait à ce que l'actif de la Commission égale son passif au plus tard en 2014, ce qui signifie que l'objectif premier de la méthode de provisionnement était désormais d'éliminer la dette non provisionnée au plus tard cette année-là.

En 1994, la dette non provisionnée était de 11,4 milliards de dollars. En réaction à sa croissance, le gouvernement a réduit les prestations en 1995, puis il a examiné à fond le régime en 1996. L'examen a mis au jour la nécessité d'une intervention législative, car l'ampleur de la dette non provisionnée menaçait la viabilité du régime ontarien. Le gouvernement estimait que la dette, en plus de mettre en péril la capacité du régime « d'accorder une indemnisation juste et sûre aux travailleurs blessés (ou malades), maintenant et à l'avenir », engendrait également des taux de prime parmi les plus élevés en Amérique du Nord, compromettant dès lors la compétitivité de l'Ontario.

L'examen du régime ontarien de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail effectué en 1996 a débouché sur l'adoption de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* (la Loi). La Loi a profondément réformé le régime ontarien en le recentrant sur la prévention des blessures et la promotion du retour au travail rapide. Des dispositions de la Loi visaient à rétablir la viabilité financière du régime en ramenant les prestations à un niveau comparable à celui des autres provinces et en resserrant les critères d'admissibilité des travailleurs à l'indemnisation. La réforme législative a entraîné une diminution nette de 1,8 milliard de dollars du coût des prestations futures et des obligations prévues au titre des prestations.

Après l'adoption de la Loi, la Commission est demeurée résolue à résoudre le problème posé par la taille et la croissance de la dette non provisionnée et à parvenir au provisionnement intégral au plus tard en 2014. Pour ce faire, elle a pris notamment les mesures suivantes.

- Le cadre de provisionnement de 2005 a reconfirmé l'engagement de la Commission à ne pas transmettre la dette non provisionnée à des générations futures d'employeurs.
- En 2006, la Commission a fait paraître son plan stratégique quinquennal de 2006-2010, intitulé *The Road Ahead*. Le plan faisait valoir que, par souci de viabilité financière, la Commission « mettait en place un solide cadre financier visant à éliminer la dette non provisionnée ». Le plan stratégique quinquennal a été actualisé en septembre 2007 pour couvrir la période 2008-2012 et rebaptisé *Destination zéro*. Il y est dit que la « CSPAAT continue de recourir à une méthode planifiée et rigoureuse pour éliminer la dette non provisionnée et atteindre le provisionnement intégral d'ici 2014 ».
- Le cadre de provisionnement de 2008 a mis à jour le cadre de 2005 et l'a entériné pour les trois années suivantes. Le cadre de provisionnement de 2008 décrit en détail la démarche que suivra la Commission pour atteindre son objectif de provisionnement intégral au plus tard en 2014 en misant fortement sur les cibles fixées dans *Destination zéro* relativement à l'engagement pris par la Commission envers l'élimination des lésions, maladies et décès en milieu de travail et la réduction du temps mis pour que les travailleurs blessés ou malades récupèrent et retournent au travail en toute sécurité.

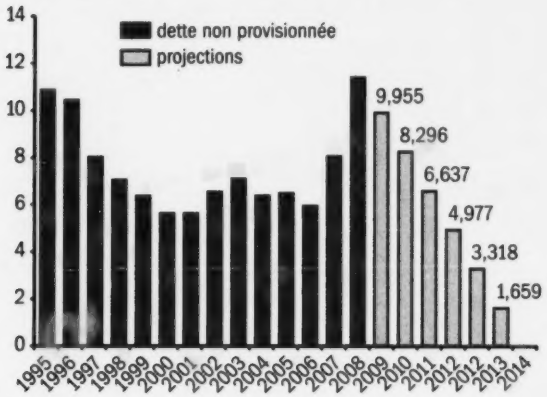
Nous croyons que l'objectif de la Commission, déclaré publiquement, d'atteindre le provisionnement intégral au plus tard en 2014, tel qu'il était énoncé dans le cadre de provisionnement de 2008, était ambitieux. Sa réalisation dépendait de l'atteinte par tous les employeurs et leurs travailleurs de la totalité des objectifs et des cibles fixés dans *Destination zéro*. En clair, la Commission devait

réduire ses frais, augmenter le revenu de primes et/ou réaliser des gains de placement dont l'effet conjugué dégagerait un excédent moyen d'environ 1 milliard de dollars au cours de chacune des huit années suivantes pour éliminer, au plus tard en 2014, la dette non provisionnée de 8,1 milliards enregistrée le 31 décembre 2007. Toutefois, compte tenu de la dette non provisionnée de 11,5 milliards déclarée le 31 décembre 2008, la Commission aurait été dans l'obligation de remplacer ses déficits de fonctionnement annuels, qui dépassaient les 900 millions de dollars ces dernières années, par des excédents de fonctionnement moyens de 1,6 milliard de dollars au cours de chacune des sept années suivantes pour pouvoir éliminer la dette non provisionnée au plus tard en 2014, comme le montre la Figure 4.

À l'occasion de présentations sur le budget de 2009 de l'organisme effectuées en novembre 2008 et d'un exposé sur les perspectives préliminaires du provisionnement de 2009 fait en décembre 2008, le conseil d'administration a été informé que l'objectif de 2014 n'était plus réalisable. Il a appris que l'incidence du ralentissement marqué des marchés financiers planétaires était le principal facteur déterminant de la réévaluation de l'objectif de 2014.

Figure 4 : Dette non provisionnée de la CSPAAT, 1995–2008 et projections (diminution annuelle nécessaire pour parvenir au provisionnement intégral d'ici 2014) (en milliards de dollars)

Source des données : Bureau du vérificateur général de l'Ontario



En février 2009, principalement sous l'impulsion de l'effet de la crise financière mondiale sur la valeur de ses placements, la Commission a réévalué sa dette non provisionnée en se fondant sur les trois scénarios suivants.

- Scénario de base, provisionnement estimatif préliminaire de 2009 – En vertu de ce scénario, la dette non provisionnée de 2014 sera de 6,7 milliards de dollars, et elle sera éliminée en 2018.
- Scénario négatif vraisemblable – Ce scénario ajoute de l'incertitude économique et des coûts haussiers au scénario de base, et il estime à 11,4 milliards de dollars la dette non provisionnée de 2014 et en prévoit l'élimination en 2021.
- Scénario de base négatif vraisemblable avec indexation – Ce scénario ajoute au scénario de base de l'incertitude économique et des coûts haussiers, mais il pose également l'indexation intégrale continue de certaines prestations aux travailleurs, conformément aux exigences du projet de loi 187, une loi de mesures budgétaires et de crédits provisoires. Selon l'hypothèse retenue, la dette non provisionnée de 2014 sera de 14,1 milliards de dollars et elle ne sera éliminée au mieux qu'en 2022.

LA DETTE NON PROVISIONNÉE EST-ELLE INQUIÉTANTE?

Le risque qu'une importante dette non provisionnée fait planer sur la viabilité financière du régime a été reconnu il y a plus d'une décennie. L'examen de 1996 qui a conduit aux modifications législatives contenues dans le projet de loi 99 faisait remarquer que les problèmes posés par la dette pouvaient atteindre un point culminant au moment où la Commission serait obligée de liquider des placements pour pouvoir financer son activité et les prestations de l'exercice. L'examen a signalé qu'entre 1985 et 1995, la Commission avait « viré quelque 1,65 milliard de dollars du portefeuille de placements aux opérations générales pour pouvoir

verser des prestations ». Un document de recherche intitulé *Les finances publiques et l'équité intergénérationnelle*, publié par Statistique Canada en 1998, faisait remarquer que « la [Commission] compte sur le rendement composé de son actif pour régler les prestations à venir. Puiser dans les fonds que l'on devait investir en vue de réaliser un revenu laisse entrevoir une descente aux enfers qu'il serait très difficile de renverser. »

La Commission continue de puiser dans la caisse de placement : au cours des sept dernières années, elle a viré environ 3,4 milliards de dollars des placements pour pouvoir verser des prestations aux travailleurs. De plus, elle a dû vendre pour 550 millions de dollars de titres de plus qu'elle n'en a achetés pour pouvoir combler des insuffisances de trésorerie attribuables à son activité. La gravité de cette pratique a été exprimée en 2003 par un administrateur qui, comme il est mentionné dans le procès-verbal d'une réunion du conseil d'administration, a fait valoir que les membres du comité de placement croyaient fermement que la Commission devait éviter de puiser dans la caisse de placement, à telle enseigne qu'un membre du comité menaçait de démissionner.

Nous prenons acte de l'argument selon lequel la dette non provisionnée est sans conséquence, puisque le régime d'indemnisation des accidents du travail est perpétuel. Dans cette optique, la dette est simplement un montant qui sera exigible dans l'éventualité extrêmement improbable où la Commission serait acculée à la liquidation. À titre d'exemple, la Commission nous a confié que, du point de vue d'un travailleur blessé, elle disposerait de fonds suffisants pour verser des prestations pendant trois ans, dans le meilleur des cas, si le revenu de primes était éliminé complètement et qu'elle était en liquidation.

Nous contestons cet argument et nous inquiétons de ce que la tendance à écouler des placements pour financer l'activité et les prestations de l'exercice en cours ne soit pas viable financièrement.

La question de l'heure est celle de savoir si une imposante dette non provisionnée compromet sérieusement la viabilité financière du régime. Pour pouvoir évaluer la gravité de la situation, il faut examiner les principaux facteurs qui haussent (ou diminuent) la dette, c'est-à-dire ceux qui déterminent soit la diminution de l'actif, soit l'augmentation du passif.

Parmi les facteurs qui soit diminuent l'actif soit augmentent le passif, les plus importants en 2007 et 2008 ont été le rendement réel des placements à comparer au rendement prévu de 7 %, l'accroissement des coûts attribuable à des modifications législatives qui ont haussé les obligations au titre des prestations, et le service de la dette non provisionnée (7 % par an). Au cours des deux dernières années, les pertes de placement se sont élevées à 4,2 milliards de dollars, les prestations aux victimes d'accidents du travail ont augmenté de près de 900 millions de dollars, des pertes de 1,3 milliard de dollars ont été enregistrées à la suite des changements apportés aux estimations et hypothèses actuarielles, et le service de la dette s'est chiffré à 1 milliard de dollars. En revanche, ces deux mêmes années, les sommes perçues des employeurs n'ont totalisé que 2 milliards de dollars, avec pour conséquence que la dette non provisionnée a progressé de près de 6 milliards.

Bien que la Commission ait essuyé d'importantes pertes de placement en 2007 et 2008, elle ne prévoit pas subir de pertes comparables à long terme. Son hypothèse n'est pas déraisonnable, compte tenu du rendement moyen à long terme des marchés boursiers. Si l'hypothèse s'avère, le risque qui menace la viabilité financière du régime occasionné par la taille de la dette non provisionnée aura pour principale cause les deux autres facteurs : la question de savoir si les taux de prime sont suffisants pour couvrir les prestations de l'exercice et le coût du service de la dette non provisionnée et de son remboursement au cours d'une période raisonnable, et les coûts non provisionnés supplémentaires que les modifications législatives sont susceptibles d'imposer au régime. À titre d'exemple, le projet de loi 187 prévoyait une hausse de 2,5 % des prestations touchées par les travailleurs ayant

une déficience partielle au cours de chacune des années 2007, 2008 et 2009. De plus, certaines parties intéressées exercent des pressions pour que les prestations soient indexées intégralement sur le taux d'inflation à compter de 2010.

ÉLIMINATION DE LA DETTE NON PROVISIONNÉE

La Commission ne dispose que de trois moyens de réduire sa dette non provisionnée :

- augmenter le revenu de primes;
- réduire le coût des prestations (en diminuant le nombre de demandes d'indemnisation, la durée de l'indemnisation aussi bien que les frais de soins de santé et/ou en réduisant ou en éliminant les prestations);
- augmenter le revenu de placement.

La présente section traite de chacun des moyens précités et invoque certaines des pratiques que nous avons constatées dans les administrations provinciales auxquelles nous nous sommes intéressés. Toutefois, il importe dans un premier temps de mettre en perspective certains des défis et certaines des pressions auxquels la Commission est confrontée dans son contexte opérationnel et politique.

Conciliation des intérêts des parties intéressées

Destination zéro énonce la stratégie organisationnelle quinquennale (2008-2012) de la Commission, qui concourt à la réalisation de sa vision d'éliminer entièrement les décès, les lésions et les maladies en milieu de travail. La Commission nous a informés qu'elle appliquait une approche intégrée de la santé et de la sécurité au travail qui favorise la collaboration des partenaires et des parties intéressées du régime grâce à des initiatives telles qu'un modèle partenarial de prévention, un programme de reconnaissance du comportement exemplaire en milieu de travail et des campagnes de marketing social qui facilitent une transformation culturelle. Elle a fait savoir que les principales initiatives mises de l'avant dans *Destination zéro* consistaient à réduire la durée des arrêts de travail pour cause de lésions, à gérer les cas de façon intégrée, à faciliter le retour au travail rapide et sécuritaire, à acquérir des soins de santé économiques et fondés sur de l'information probante, à gérer efficacement les services relatifs aux maladies professionnelles, et à appliquer un nouveau modèle de prestation de services qui est censé réduire les coûts des prestations et optimiser le revenu de primes tout en améliorant le service global.

Comme le fait valoir *Destination zéro*, les efforts engagés par la Commission pour améliorer sa situation financière visaient principalement à réduire le nombre de nouvelles demandes d'indemnisation et la durée de l'indemnisation. L'augmentation des primes et la diminution des prestations se sont révélées difficiles : de nombreuses années d'expérience ont montré que la modification des primes ou des prestations est foncièrement délicate du point de vue politique, social et économique. Cependant, l'expérience des deux dernières années indique à quel point les résultats obtenus peuvent être imprévisibles et incohérents lorsque le choix porte sur la troisième option, à savoir dépendre dans une trop grande mesure de la progression du rendement des placements.

Les gouvernements et les organismes de sécurité professionnelle et d'indemnisation des accidents du travail supportent de grandes pressions lorsqu'ils s'efforcent de gérer leur régime. Le problème auquel sont confrontés le gouvernement et la Commission lorsqu'ils tentent d'éliminer la dette non provisionnée tient à ce que les syndicats et les employeurs ne s'entendent pas sur la question de savoir si la dette constitue effectivement un problème, et encore moins sur la solution à appliquer si tel était le cas. La divergence des positions adoptées en général par les syndicats et les employeurs reflète le souci de devoir éventuellement supporter le coût total de l'élimination de la dette non provisionnée.

Les syndicats s'inquiètent de ce que l'élimination passe par la diminution des prestations que touchent les travailleurs et l'imposition de limites

à l'admissibilité à l'indemnisation des travailleurs ayant certains types de blessures et de maladies professionnelles. Pour leur part, nombre d'employeurs croient que la dette non provisionnée existe seulement parce que les prestations sont trop élevées et l'éventail des blessures et des maladies professionnelles indemnisées est trop large. En outre, ils sont d'avis que la hausse des taux de primes nuirait à la fois à leur position concurrentielle et à la création d'emploi. Pour ces raisons, ils ont tendance à croire que les primes ne doivent pas augmenter et que la diminution des prestations représente la seule solution acceptable pour réduire la dette. Tant le gouvernement que la Commission doivent trouver le point d'équilibre des préoccupations des syndicats et des employeurs. C'est lorsqu'elle cherche à établir le juste équilibre entre la modification des primes payées par les employeurs et la variation des prestations versées aux travailleurs que la Commission est le plus susceptible de subir l'influence du gouvernement du moment.

Pouvoir de la Commission de résoudre le problème de la dette non provisionnée

Dans son rapport de 1995 sur les pratiques de comptabilité, de présentation de l'information financière et de gestion financière du gouvernement provincial, la Commission ontarienne de révision des pratiques financières (CORPF) s'est prononcée sur l'influence apparente que le gouvernement exerçait sur les prestations, les primes et la couverture, laquelle, selon la CORPF, compromettait la capacité de la Commission de rendre compte de sa gouvernance. Selon la CORPF, « s'il incombe au gouvernement de fixer le mandat de la Commission, celle-ci doit être seule habilitée à l'exécuter ». D'après nos constatations, les commentaires de la CORPF demeurent fondés.

Notamment, un administrateur de la Commission faisait remarquer en 2002 (selon le procès-verbal de la réunion pertinente du conseil d'administration) que « certains représentants du gouvernement estiment que la Commission devrait réduire les taux de prime [de 2003, année d'élection provinciale générale] et les ramener en deçà des coûts occasionnés par les demandes d'indemnisation ».

Nous avons appris que les modèles de financement des deux autres commissions provinciales exigent le provisionnement complet de leur régime, et que la direction de l'une d'elles croit même que l'obligation est enchâssée dans la législation provinciale pertinente. Quoique la législation ontarienne n'exige pas un financement intégral, le gouvernement et la Commission doivent peut-être se demander s'il y a lieu de clarifier les rôles joués par la Commission et le gouvernement pour assurer la gestion du régime d'une manière qui impose la reddition de comptes sur sa situation financière et sa viabilité financière permanente. Nous avons noté, par exemple, que l'un des principes directeurs du protocole d'entente entre la Commission et le gouvernement « engage le ministre et la Commission envers un régime de sécurité professionnelle et d'assurance contre les accidents du travail régi par de solides principes propres aux milieux des assurances et des affaires, y compris [...] la mise en place et le maintien d'un régime d'assurance contre les accidents du travail qui soit viable financièrement ». Toutefois, il manque aux solides principes propres aux milieux des assurances et des affaires, que décrit le protocole d'entente, un énoncé précis qui prévoit le fondement du régime sur des pratiques sûres de gestion financière qui faciliteront un provisionnement intégral. Dans le milieu des assurances, l'application de pratiques sûres de gestion financière consiste, entre autres choses, à garantir la stabilité et la viabilité financières du régime au profit des bénéficiaires, non seulement grâce à la pleine capitalisation, mais également par le provisionnement de réserves qui protégeront le système contre tous chocs financiers d'importance.

Revenu de primes

Le taux de prime moyen était de 3 $ par tranche de 100 $ de la masse salariale en 1996, en baisse par

rapport à la moyenne de 3,20 $ en 1991. Malgré le pouvoir apparent dont est investie la Commission de fixer les taux de prime, le gouvernement a annoncé, dans les discours sur le budget du 7 mai 1996, la diminution prévue de 5 % du taux de prime moyen (qui passerait à 2,85 $) à compter du 1er janvier 1997. Depuis lors, malgré la tendance haussière de la dette non provisionnée, le taux de prime moyen a été réduit à maintes reprises pour s'établir à 2,26 $ en 2006, et il est demeuré inchangé par la suite jusqu'à la fin de 2009. La Figure 5 présente les taux de prime moyens fixés par la Commission de 1991 jusqu'à la fin de 2009.

La Commission a conclu, au premier trimestre de 2009, que, si la prime moyenne de 3 $ en vigueur en 1996 avait été maintenue de 1997 jusqu'à la fin de 2008, la dette non provisionnée se serait chiffrée à 3,7 milliards de dollars plutôt qu'à 11,5 milliards. L'analyse précitée illustre clairement la sensibilité de la dette non provisionnée au taux de prime.

Il est clair que le revenu de primes n'a pas augmenté suffisamment pour compenser le coût des prestations prévues par la Loi. À ce propos, nous avons fait les constatations suivantes.

- Les prestations ont occasionné des charges qui ont crû d'environ 7 % par an de 1999 à la fin de 2008, mais le revenu de primes n'a augmenté que de 3 % en moyenne au cours de la même période.
- Le revenu de primes, qui comprennent une surprime destinée à réduire la dette non provisionnée, est insuffisant pour couvrir les charges annuelles de la Commission. Pour tout dire, il couvre à peine le montant en espèces des prestations versées, et nulle partie de la surprime n'est employée en réalité à rembourser la dette non provisionnée. La Figure 6 illustre cette affirmation.
- Le revenu des primes perçues en Ontario acquitte un pourcentage des charges de la Commission inférieur à celui que couvre le revenu de prime des quatre autres grandes commissions provinciales auxquelles nous

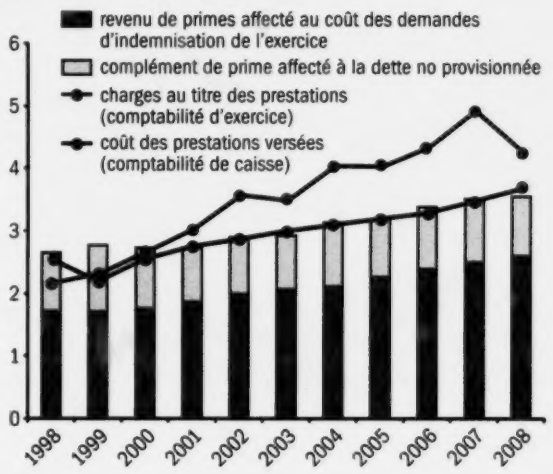
Figure 5 : Taux de prime moyens de la CSPAAT, 1991-2009 (en dollars par tranche de 100 $ de la masse salariale assurable)

Source des données : Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

	Taux
1991	3,20
1992	3,16
1993	2,95
1994	3,01
1995	3,00
1996	3,00
1997	2,85
1998	2,59
1999	2,42
2000	2,29
2001	2,13
2002	2,13
2003	2,19
2004	2,19
2005	2,19
2006	2,26
2007	2,26
2008	2,26
2009	2,26

Figure 6 : CSPAAT, comparaison des charges au titre des prestations, du coût des prestations versées et du revenu de primes, 1998-2008 (en milliards de dollars)

Source des données : Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

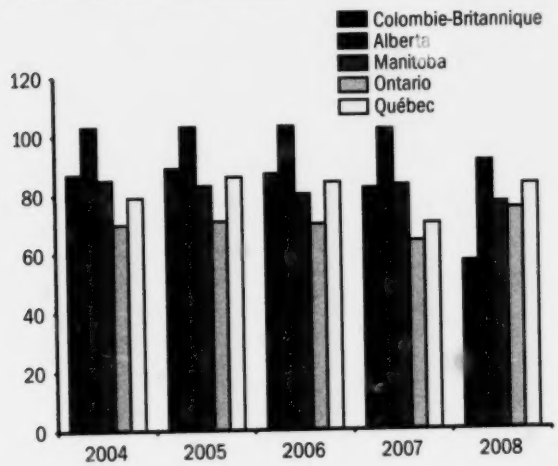


nous sommes intéressés. Comme le montre la Figure 7, le revenu tiré de cette source de 2004 à 2008 n'a couvert en moyenne que 70 % des charges totales de la Commission ontarienne. Dans le cas de chacune des autres commissions provinciales, le revenu de primes a couvert un pourcentage plus élevé des charges totales au cours de la même période, soit de 80 % à 103 %, la moyenne étant de 86 %.

- Un examen des états des résultats de la Commission des dix dernières années révèle que la Commission n'a pas déclaré d'excédent annuel depuis 2001 et que, depuis lors, ses déficits annuels (pertes de fonctionnement) ont varié d'un minimum de 142 millions de dollars en 2006 à un maximum de 2,4 milliards en 2008, ce qui représente une moyenne annuelle de 900 millions depuis 2002. Force est de constater que les pertes de placement subies en 2008 étaient en grande partie attribuables au ralentissement de l'économie planétaire, mais elles sont néanmoins à l'origine d'une part de plus de 3 milliards de dollars de la hausse de la dette non provisionnée accusée par la Commission en 2008. Cependant, l'incapacité de la Commission à éliminer la dette non provisionnée est attribuable plus directement au fait que le revenu de primes et de placement n'a pas été suffisant pour couvrir les charges occasionnées par les prestations. Plus particulièrement, si les gains de placement non réalisés comptabilisés antérieurement de la Commission étaient déduits des pertes de placement de 2008, la dette non provisionnée probable serait néanmoins supérieure à 7 milliards de dollars.

Figure 7 : Principales commissions provinciales, revenu de primes brut total en pourcentage des charges totales, 2003-2008 (%)

Source des données : Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail et commissions provinciales d'indemnisation des accidents du travail



Établissement de primes dans d'autres provinces

L'établissement des taux de prime dans les deux autres provinces visitées est sans équivoque : chacune fixe les taux en se reportant au principe du provisionnement entier du régime à tout moment, ce qu'explique le texte qui suit.

- La loi qui régit l'une des commissions provinciales oblige celle-ci à veiller à ce que le régime soit entièrement capitalisé : « La Commission doit veiller à ce que le solde de la caisse d'indemnisation des victimes d'accidents soit suffisant pour verser les indemnités actuelles et à venir telles qu'elles ont été estimées par l'actuaire de la Commission. » La politique d'établissement des taux de la Commission repose sur un principe qui prévoit de renoncer au rendement des placements pour subventionner les taux de prime moyens. Selon la politique de provisionnement de la commission concernée, le provisionnement du régime n'est considéré comme suffisant que si l'actif total égale ou dépasse le passif total, et le provisionnement n'est considéré comme entier que si le ratio de provisionnement se situe dans la fourchette cible de 114 % à 128 %. Si le ratio de provisionnement est inférieur à la fourchette cible, la politique de provisionnement impose l'ajout de cotisations exceptionnelles aux taux de prime afin de combler le manque à gagner.

- Les porte-parole de la seconde commission provinciale nous ont informés qu'ils établissaient le niveau de provisionnement suffisant du régime en se référant à des données externes, bien que la législation pertinente ne prescrive pas d'atteindre le provisionnement intégral. Le repère choisi – celui que l'organisme de réglementation (le Bureau du surintendant des institutions financières) impose légalement au secteur de l'assurance – oblige les assureurs à tenir des niveaux prescrits de fonds propres pour parer à d'éventuelles circonstances négatives et poursuivre leur activité. Les réserves minimales de fonds propres obligatoires sont donc fonction du risque inhérent aux actifs (par exemple, elles sont plus élevées dans le cas des actions que dans celui des obligations) et aux passifs (dans ce cas, plus le degré d'incertitude des passifs estimatifs est grand, plus les réserves de fonds propres obligatoires sont élevées). Selon les porte-parole, l'adoption de lignes directrices sur les exigences minimales de fonds propres offre l'avantage supplémentaire de clarifier les règles du jeu à l'intention des parties intéressées, si bien que ces dernières ne s'attendent plus au remboursement de sommes importantes à même l'excédent accumulé au cours des quatre années qui ont précédé la chute des marchés de titres de placement en 2008. Elles ont compris que les réserves de fonds propres pouvaient servir à amortir les chocs subis par les primes versées par les employeurs en période de difficulté économique.

Lorsque nous avons examiné les méthodes d'établissement des taux de prime appliquées par les deux commissions provinciales auxquelles nous avons rendu visite, nous avons constaté que leur modèle de provisionnement sous-jacent les oblige à percevoir des employeurs des primes annuelles qui, au cours d'une année donnée, permettent à chacune d'acquitter les coûts actuels et à venir des nouvelles demandes d'indemnisation et les frais de fonctionnement connexes de l'année afin d'éviter à l'avenir que les employeurs soient tenus de supporter les coûts occasionnés par des blessures subies par des travailleurs au cours d'années antérieures.

- Les porte-parole de l'une des commissions provinciales nous ont appris qu'ils veillent à ce que le revenu des primes égale ou dépasse tous les coûts occasionnés par les demandes d'indemnisation plus les frais généraux engagés au cours de l'année. Le taux fixé à l'égard de chaque groupe tarifaire est déterminé selon la tarification par l'incidence des blessures subies par le groupe. Il est ensuite corrigé pour tenir compte des cotisations versées à des associations de sécurité, des coûts occasionnés par l'administration des demandes d'indemnisation, les commissions d'appel, les comités médicaux et le provisionnement de réserves pour maladies professionnelles. De leur avis, l'imputation aux employeurs du coût intégral des lésions en milieu de travail par voie des taux de prime « est primordiale pour garantir le versement de prestations au cours de la période d'indemnisation complète et éviter de transmettre les coûts aux employeurs futurs. »
- Les représentants de la seconde commission provinciale nous ont dit veiller à ce que les taux de prime actuels reflètent les coûts du régime de l'exercice en cours : leur taux cible est fixé de manière à ce que le régime demeure entièrement provisionné. Ils ont ajouté qu'ils confient à des spécialistes du secteur privé la responsabilité d'évaluer le niveau des primes et les coûts des prestations correspondantes. En somme, ils ont déclaré que leur stratégie de capitalisation a pour objectif global « le provisionnement intégral au niveau du groupe tarifaire (et, par conséquent, à celui du régime dans son ensemble) accompagné des réserves jugées nécessaires ».
- Les représentants de la seconde commission provinciale nous ont également dit que leur organisme applique de longue date « une pratique unique qui consiste à offrir des données

sur les groupes tarifaires et les niveaux de provisionnement ventilées par secteur distinct et transparentes pour les employeurs ». Cela signifie que la commission contrôle les résultats de chaque groupe tarifaire par composante de la situation financière (par exemple, revenu de primes, coût des demandes d'indemnisation, rapport entre la dette non provisionnée et l'actif provisionné) et risque de blessure (notamment, nombre de demandes d'indemnisation, types d'accidents, nature des maladies, taux de blessure, durée des périodes d'indemnisation). Les représentants estiment que cette « politique d'ouverture », qui consiste à contrôler et à déclarer les données d'un groupe tarifaire sectoriel ou d'une industrie sur les types de blessures subies par les membres du groupe et leurs maladies, de même que sur les coûts occasionnés par les lésions et les maladies en milieu de travail du secteur, a eu un effet positif important en ce sens qu'elle a incité les employeurs à souscrire, au besoin, à la hausse des taux de prime afin de combler des déficits ou d'abaisser les taux d'accidents et les coûts occasionnés par les blessures. Ils ont ajouté que leur politique de provisionnement, qui prescrit d'établir obligatoirement des taux de prime suffisants pour couvrir les coûts engagés au cours de l'année, étayée par la présentation de données sur les groupes tarifaires ventilées par industrie distincte, a donné lieu à un avantage supplémentaire, c'est-à-dire qu'elle a fait en sorte qu'il est très difficile pour le gouvernement de cette province d'influencer les taux de prime.

Établissement des primes en Ontario

L'établissement de taux de prime qui tiennent compte du « niveau ciblé intégral » – c'est-à-dire le niveau nécessaire pour couvrir la totalité des nouvelles demandes d'indemnisation prévues, y compris les frais d'administration et le service de la dette non provisionnée – offre l'assurance que les entreprises et les industries acquitteront les coûts occasionnés par les blessures ou les décès qui surviennent dans leurs milieux de travail. C'est là la méthode que dit appliquer la Commission. Comme le faisait remarquer l'examen de 1996, les employeurs ontariens sont classés en neuf catégories sectorielles, lesquelles sont divisées en groupes tarifaires.

La Commission nous a informés qu'il existait en 2008 154 groupes tarifaires d'employeurs, fondés sur des activités commerciales et des risques pour la santé et la sécurité au travail comparables. Des taux de prime annuels sont fixés en extrapolant à l'année visée les résultats obtenus par un groupe tarifaire en matière de santé et de sécurité au cours des cinq années précédentes. Les taux de prime ont quatre composantes :

- le coût des nouvelles demandes d'indemnisation;
- le service de la dette non provisionnée;
- une composante pour gains ou pertes;
- des frais d'administration qui correspondent aux coûts prévus de l'administration de la Commission et de l'application de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail*, au coût acquitté par le ministère du Travail pour appliquer la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, au financement des associations de santé et de sécurité, au coût de recherches et aux frais d'administration du Bureau des conseillers des travailleurs et du Bureau des conseillers du patronat.

En vertu de la méthode précitée, les taux de prime peuvent augmenter ou diminuer en fonction des résultats obtenus par un groupe tarifaire en matière de santé et de sécurité au travail. Lorsque le taux de prime moyen ne change pas, environ le tiers des groupes tarifaires connaissent une hausse, un tiers une baisse, tandis que le taux du troisième tiers ne varie pas.

L'approche pose problème à la Commission lorsque des imprévus, par exemple le ralentissement économique récent, donnent lieu soit à des coûts supérieurs soit à des revenus inférieurs aux

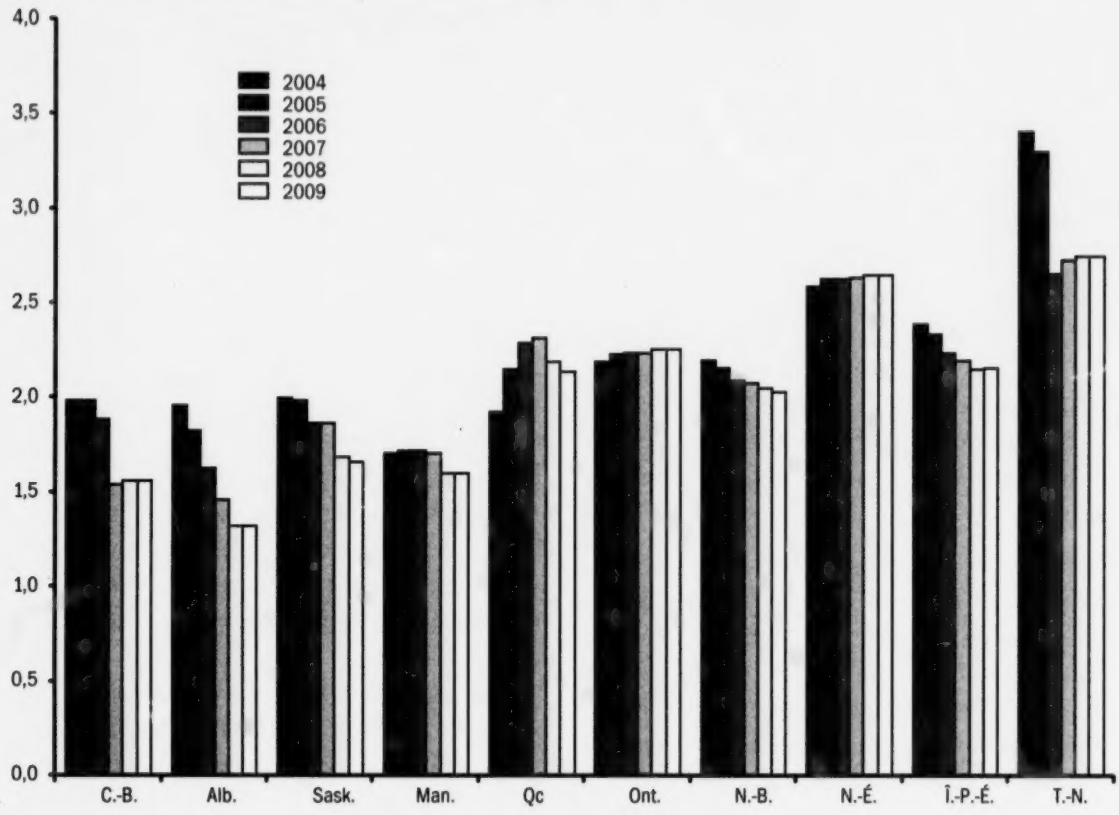
prévisions. Idéalement, les manques à gagner imprévus seraient récupérés par la hausse des primes des années suivantes. Toutefois, comme le montre la Figure 5, les taux de prime moyens actuels sont inférieurs de 12,7 % à ce qu'ils étaient il y a dix ans. Nonobstant cette réalité, nous reconnaissons que l'augmentation des taux de prime, qui hausserait par le fait même le coût de l'exploitation d'une entreprise en Ontario, n'est pas une option que la Commission ou le gouvernement voudrait envisager au moment d'une chute précipitée de l'activité économique. Le problème est d'autant plus épineux que le taux de prime moyen de l'Ontario est parmi les plus élevés du Canada (voir la Figure 8). L'Ontario devra relever à un moment ou à un autre ses taux de prime s'il désire réduire un tant soit peu sa dette non provisionnée, à moins qu'il soit disposé à réviser à la baisse la structure actuelle des prestations ou que le rendement des investissements s'améliore de façon spectaculaire.

Le nombre de travailleurs assurés par le régime d'indemnisation influe également sur le revenu de primes. Comme le signalait l'examen de 1996, la part de la population active ontarienne couverte est sensiblement inférieure à celle de nombreuses autres provinces. L'examen faisait valoir que l'extension de la couverture était susceptible d'accroître les rentrées de fonds de la Commission. Le taux de couverture de l'Ontario demeure parmi les plus faibles du Canada.

En avril 2009, la Commission a estimé les revenus supplémentaires qu'elle encaisserait en étendant la couverture du régime à l'ensemble de la population active ontarienne. Elle a calculé

Figure 8 : Comparaison des taux de prime moyens de 2009 (en dollars par tranche de 100 $ de la masse salariale assurable)

Source des données : Association des commissions des accidents du travail du Canada



qu'ils se chiffreraient aux environs de 280 millions de dollars. Cette somme englobe une tranche de 72 millions que la Commission touchera à compter de 2012 par suite de l'adoption du projet de loi 119, *Sécurité professionnelle et assurance contre les accidents du travail*, qui rendra obligatoire l'assurance d'un certain nombre de travailleurs de la construction non couverts jusque-là. Cependant, les revenus supplémentaires tirés de l'expansion de la couverture n'apporteraient même pas un début de solution au problème de la dette non provisionnée. Cela dit, la couverture de tous les travailleurs aurait pour avantage de stabiliser et d'améliorer la situation financière de la Commission à mesure que l'économie renouvellerait sa structure. Quantité d'industries non couvertes actuellement se situent dans des secteurs, tel celui des institutions financières, qui jouissent d'un taux élevé de création d'emploi. Par contraste, 26 % du revenu de primes de la Commission étaient tirés en 2008 de l'industrie automobile, qui bat de l'aile actuellement.

Enfin, la Loi autorise le gouvernement à consentir des prêts à la Commission si jamais elle est incapable de verser les prestations dues aux travailleurs. À notre connaissance, aucun régime d'indemnisation des accidents du travail au Canada ne s'est vu accorder de tels prêts. En Ontario, le gouvernement a offert une assistance financière sous forme de prêts sans intérêt au Fonds de garantie des prestations de retraite (FGPR), qui a pour mandat de compléter les rentes de retraite des travailleurs dont le régime de pension est insolvable. À l'instar de la Commission, le FGPR est considéré comme une fiducie, parce qu'il est financé par des employeurs ayant des régimes de pension du secteur privé et donc non comptabilisés dans les résultats financiers de la province. Le gouvernement a dû intervenir et consentir des prêts sans intérêt au FGPR, car les passifs possibles du Fonds dépassaient largement les actifs disponibles pour acquitter ces passifs.

Coût des prestations

La Loi prescrit à la Commission d'effectuer des versements pour compenser la perte de gains, de verser des prestations pour blessures permanentes et des prestations de survivant dans le cas de décès survenus au travail, d'assumer le coût de soins de santé et d'accorder une aide financière pour faciliter le retour au travail. L'ensemble des paiements précités constitue le « coût des prestations ».

Le coût des prestations assumé par la Commission de 1999 à 2008 a augmenté d'environ 7 % par an – ou a presque doublé –, passant de 2,17 milliards de dollars le 31 décembre 1998 à 4,26 milliards le 31 décembre 2008. Le rythme de progression du coût des prestations de la Commission se compare généralement à celui des autres commissions provinciales auxquelles nous avons comparé l'organisme ontarien.

La Commission a constaté que la prolongation de la période d'indemnisation – soit le nombre de jours pendant lesquels un travailleur blessé touche des prestations – est le principal facteur déterminant de la hausse du coût des prestations depuis 1998.

Modifications législatives influant sur le coût des prestations

Les modifications législatives mises en oeuvre en 1997 aux termes du projet de loi 99 ont généralement réduit les prestations des travailleurs, mais les changements opérés en 2007 les ont augmentées. Les deux types de changements répondaient sans conteste au programme du gouvernement du moment qui les a adoptés. Avant l'adoption du projet de loi 99, le cadre législatif régissant tant le processus de traitement des demandes d'indemnisation que les délais à respecter était fortement structuré et directif. Le régime d'alors prévoyait de nombreux examens ou points de contrôle obligatoires ainsi que l'intervention poussée de la Commission entre le travailleur et l'employeur, et il privilégiait fortement la réadaptation professionnelle. Or, le projet de loi 99 a profondément modifié les processus en vigueur : ses réformes législatives étaient fondées

sur un « modèle d'autonomie », qui repose sur le principe selon lequel les parties concernées en milieu de travail – employeurs et travailleurs – sont le plus à même de prendre des décisions pratiques sur la gestion des blessures au travail, et leur collaboration est donc nécessaire. Pour la Commission, les réformes ont rendu moins directives les politiques et les interventions et en ont réduit le nombre, et elles ont éliminé la réadaptation professionnelle et recentré le rôle de la Commission, qui n'aurait plus à effectuer d'interventions directes, mais surveillerait plutôt les parties concernées par le milieu de travail. Selon la Commission, les réformes ont peut-être eu l'effet imprévu d'augmenter la durée des périodes d'indemnisation. Par ailleurs, la mesure législative a obligé la Commission à accroître son activité de prévention des blessures au travail. Le projet de loi 99 a également réduit la protection contre l'inflation accordée aux travailleurs atteints d'une déficience partielle.

Les modifications législatives annoncées dans le budget 2007 de l'Ontario et mises en oeuvre cette année-là ont instauré un facteur d'indexation temporaire qui a augmenté pendant trois ans les prestations touchées par certains travailleurs. Les modifications ont été entérinées en droit lorsque l'Assemblée législative a adopté le projet de loi portant sur le budget 2007, le 17 mai 2007, et elles ont changé le montant des prestations à compter du 1er juillet 2007. Notamment, elles ont augmenté temporairement les prestations versées à un certain nombre de travailleurs de 2,5 % le 1er juillet 2007, le 1er janvier 2008 et le 1er janvier 2009. La décision prise par le gouvernement d'augmenter les prestations a ajouté 750 millions de dollars aux charges et à la dette non provisionnée que la Commission a déclarées dans ses états financiers du 31 septembre 2007.

Selon les estimations de la Commission, si le gouvernement devait augmenter les prestations après le 1er janvier 2009 comme il l'a fait au cours des trois années précédentes, ses charges augmenteraient de 1,6 milliard de dollars et la dette non provisionnée grossirait d'autant en 2010 (car, en vertu des principes actuariels généralement reconnus, l'actuaire de la Commission devrait vraisemblablement supposer que le taux d'indexation était, à ce moment, intégré en permanence au régime).

Notre bureau ne remet pas en question la décision stratégique du gouvernement d'augmenter les prestations versées aux travailleurs, car il appartient à lui seul d'établir le montant des prestations et de délimiter la couverture par l'adoption de mesures législatives. Nous tenons cependant à souligner la façon dont une décision du gouvernement d'augmenter les prestations peut entraver la capacité de la Commission de résoudre le problème de la dette non provisionnée. Les problèmes inhérents à la hausse des prestations sans provisionnement financier suffisant ont été mis en évidence par l'examen de 1996 qui a conduit aux modifications législatives contenues dans le projet de loi 99 :

> Toutefois, les coûts des améliorations [adoptées en 1989 et 1994] n'ont pas été compensés par des mesures visant à constituer des réserves suffisantes pour satisfaire aux obligations actuelles et à venir. Il va de soi, l'extension et l'enrichissement des avantages ont eu une grande faveur. Cela dit, les gouvernements antérieurs ont choisi de ne pas chercher de solution au problème primordial mais difficile du financement des modifications apportées aux prestations.

En 2007, préoccupée par le coût grandissant des prestations, la Commission a chargé l'Institut de recherche sur le travail et la santé (l'Institut) d'examiner ses données sur la durée des périodes d'indemnisation. L'étude de l'Institut a mis au jour trois principaux facteurs déterminants de la durée accrue des périodes d'indemnisation :

- La législation : une forte corrélation a été constatée entre la durée prolongée de l'indemnisation et les modifications que le projet de loi 99 a apportées aux lois en vigueur et au modèle de prestation de services de la Commission (par exemple, l'élimination par

le projet de loi 99 des examens et des points de contrôle obligatoires aussi bien que des programmes de réadaptation professionnelle de la Commission).

- Les soins de santé : une forte corrélation a été constatée entre la durée de l'indemnisation et les soins de santé reçus, notamment en ce qui a trait aux ordonnances de médicaments narcotiques.
- Le comportement en milieu de travail : une forte corrélation a été constatée entre la durée de l'indemnisation et le comportement dans les milieux de travail principalement touchés par les programmes de la Commission qui encouragent l'employeur à assurer la sécurité.

Selon les conclusions de l'étude, seuls des changements systémiques permettraient à la Commission d'inverser la tendance haussière de longue date que suit la durée de l'indemnisation.

L'étude a montré que la durée de l'indemnisation était en baisse avant l'adoption du projet de loi 99. Bien que celui-ci ait visé à la réduire, il l'a en réalité prolongée par des effets imprévus mais importants. À titre d'exemple, le pourcentage des prestations permanentes a pratiquement doublé par rapport aux prestations de longue durée de 1997 à 2001.

L'Institut a également cherché à savoir pourquoi le modèle d'autonomie n'avait pas donné le résultat escompté de diminuer la durée de l'indemnisation et a conclu que la principale raison de l'échec était l'inefficacité des programmes d'encouragement du retour au travail de la Commission. Pour que le modèle réussisse, la Commission doit disposer de programmes d'encouragement qui motivent les employeurs à améliorer leurs pratiques tant de prévention que de retour au travail.

Dans une perspective opérationnelle, la Commission nous a informés qu'elle tenterait de réduire la durée de l'indemnisation par l'adoption d'un modèle de prestation de services qui prévoit des changements au mode de gestion des demandes d'indemnisation avant et après leur accueil. Ainsi, le rôle et la fonction de l'arbitre de la Commission seront modifiés, de sorte qu'il interviendra plus tôt au cours du processus qu'il ne le faisait ces quelques dernières années. Le processus remanié reposera sur un nouveau système technologique de prestation de services qui procurera à l'arbitre de l'information de qualité sur laquelle fonder ses décisions. La nouvelle technologie sera mise en oeuvre progressivement et devrait avoir été implantée intégralement au milieu de 2010.

Bien que la Commission espère que les initiatives susmentionnées aideront à réduire la durée de l'indemnisation, il se peut que la législation doive être foncièrement modifiée pour qu'elle diminue de façon notable.

Les sections qui suivent traitent en détail des questions susmentionnées de soins de santé et de comportements en milieu de travail.

Coût des soins de santé

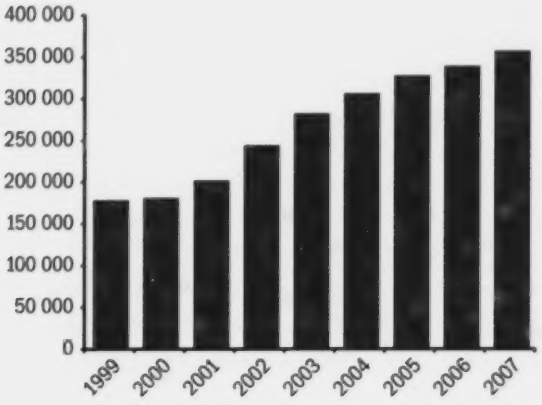
Le coût des soins de santé représente les frais médicaux engagés par un travailleur blessé et acquittés par la Commission. Cette forme de frais assumés pour le compte de prestataires a été à l'origine de 16 % en moyenne du coût total des prestations de 1999 à 2008. Cependant, le coût des soins de santé a plus que doublé au cours de la même période, passant de 238 millions de dollars en 1998 à 619 millions en 2008.

Une des principales causes de la hausse du coût des soins de santé est le nombre grandissant d'ordonnances pour analgésiques (médicaments antidouleur) narcotiques. L'étude de l'Institut de recherche sur le travail et la santé a signalé que, durant la période de neuf ans allant de 1999 à 2007, le nombre d'ordonnances pour médicaments de cette catégorie comptabilisées dans le coût des soins de santé assumé par la Commission a plus que doublé (voir la Figure 9). En effet, les dépenses à ce chapitre sont passées de 20 % à plus de 44 % de la totalité des coûts annuels de soins de santé payés par la Commission.

Un usage accru de cette forme de médicaments préoccupe la Commission pour deux raisons : les coûts directs des médicaments et leur risque élevé

Figure 9 : CSPAAT, nombre d'ordonnances pour analgésiques narcotiques comprises dans le coût des soins de santé, 1999–2007

Source des données : Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail



de dépendance. Selon le rapport de l'Institut, la dépendance envers les médicaments de cette catégorie retarde souvent le retour au travail d'une personne et peut augmenter le risque de blessures qu'elle court une fois de retour. Des études ont également montré que la dépendance nuit aux résultats d'autres programmes de retour au travail. L'expérience nous apprend qu'il importe que le travailleur retourne au travail dès qu'il peut le faire en toute sécurité, car plus l'absence est longue, plus le retour est difficile. Par conséquent, tout facteur qui tend à retarder le moment du retour augmentera la durée de l'indemnisation (partant, le coût des prestations), tant à court terme qu'à long terme.

Cependant, la Commission participe peu à la décision de prescrire cette forme de médicaments, car elle revient normalement au médecin traitant. Dans les circonstances, la Commission a peu de prise sur les coûts. Néanmoins, elle est en passe de mettre en oeuvre un programme des médicaments narcotiques, qui comprend la mise sur pied d'un comité consultatif en la matière, et elle collaborera avec l'Ontario Medical Association à mieux renseigner les médecins traitants sur les risques posés par de tels médicaments. Elle espère que ces efforts concertés en réduiront la consommation. Elle est d'avis que, en cas d'échec, la seule option consistera à envisager l'adoption de normes régissant les conditions dans lesquelles elle acquittera le coût d'analgésiques narcotiques sur ordonnance ou refusera de le faire.

Programmes de comportement et d'encouragement en milieu de travail

La Commission a mis en place plusieurs programmes d'encouragement dits de « tarification par incidence ». Les programmes récompensent les employeurs (le plus souvent par des remises) pour les résultats qui témoignent de pratiques exemplaires et les pénalisent (normalement par la perception d'un complément de prime) pour de piètres résultats. Ainsi, les employeurs dont le taux de blessure est inférieur à la moyenne de leur groupe tarifaire sont récompensés, tandis que ceux dont le taux est supérieur à la moyenne sont pénalisés. L'Institut fait remarquer que, si la durée de l'indemnisation en général est à la hausse, les remises devraient diminuer et/ou les compléments de prime devraient augmenter en conséquence. Or, l'étude montre que le contraire est vrai : les employeurs continuent de se voir récompenser tandis qu'augmente la durée de l'indemnisation des travailleurs blessés.

La Commission reconnaît l'existence de la situation et, en juin 2008, elle a chargé un cabinet de consultants d'examiner les programmes. Parmi les principales conclusions du rapport qu'ils ont produit figurait la nécessité de « mieux intégrer les programmes de tarification par incidence et les obligations légales de la Commission » et « d'accroître l'équité de manière à ce que les programmes mettent l'accent sur l'amélioration effective des résultats que donnent les efforts engagés en faveur de la prévention et du retour au travail ».

La Commission a réagi aux recommandations des consultants en recueillant le point de vue des parties intéressées en 2009 dans l'intention de réviser les programmes de tarification par incidence pour résoudre les problèmes constatés.

Diminution des nouvelles demandes d'indemnisation

La diminution du nombre de nouvelles demandes d'indemnisation présentées au régime est également un moyen primordial à prendre pour limiter la progression du coût des prestations. Tant la commission ontarienne que les autres grandes commissions provinciales se concentrent sur les initiatives de prévention des lésions au travail et des maladies professionnelles. Lorsque nous nous sommes entretenus avec la commission ontarienne et les deux autres commissions provinciales visitées des taux de blessure avec interruption de travail, nos interlocuteurs nous ont fait valoir sans exception que leurs initiatives de prévention des blessures avaient sensibilisé employeurs et travailleurs aux questions de santé et de sécurité et diminué les taux de blessures avec interruption de travail depuis dix ans. Toutefois, les autres commissions provinciales ont ajouté que, en dépit de leurs efforts, le nombre de nouvelles demandes d'indemnisation pour blessures avec interruption de travail est demeuré relativement constant ces dernières années.

Le cadre de provisionnement de 2008 de la Commission visait à réduire de 7 % par an les nouvelles demandes d'indemnisation de 2008 à la fin de 2012, ce qui correspond à l'objectif de réduction du taux de blessures avec interruption de travail de 35 % au cours de la même période énoncé dans *Destination zéro*. Pour que la Commission réalise son objectif, il faudra que ses efforts de prévention se traduisent par des diminutions appréciables. Cependant, l'objectif de 2008 n'a pas été atteint. Selon la Commission, cela s'explique par un taux de croissance de l'emploi de 2008 inférieur aux prévisions – accompagné d'une hausse proportionnelle des primes – et des taux de blessures avec interruption de travail supérieurs aux prévisions dans deux importants secteurs.

Revenu de placement

La Commission finance ses obligations actuelles et à venir à même le revenu de primes et le revenu de placement. La valeur comptable des placements de la caisse d'assurance au 31 décembre 2008 était de 11,1 milliards de dollars, soit 2,6 milliards de moins que le solde de 13,7 milliards constaté un an plus tôt, principalement à cause du recul marqué des marchés financiers mondiaux. Le comité de placement, auquel siègent des spécialistes indépendants du placement et de la gestion financière à titre de conseillers, examine le rendement des placements.

La plupart des caisses de retraite et d'assurance dépendent du rendement de leurs placements pour financer leurs frais de fonctionnement et les prestations futures de même que pour accroître l'actif net nécessaire pour couvrir la hausse des prestations à venir. Il s'ensuit qu'un nombre insuffisant de placements par rapport aux passifs de la Commission et la liquidation de placements pour couvrir les frais de fonctionnement et les prestations de l'exercice auront normalement un effet négatif sur la taille de la dette non provisionnée et la viabilité financière de l'organisme.

Notre examen des placements effectués par la Commission au cours des deux dernières années révèle qu'ils étaient répartis entre trois principales catégories : actions cotées, 59 %; titres à revenu fixe cotés en bourse, 35 %; biens immobiliers, 6 %.

Lorsque le rendement des placements est considéré au regard de la dette non provisionnée, il importe d'en examiner le rendement à long terme plutôt que le rendement à court terme, qui est parfois très volatil. Comme le montre la Figure 10, le taux de rendement moyen des placements de la Commission a été de 6,6 % au cours des 15 années de 1994 à la fin de 2008.

La plupart des stratégies à long terme établies par la Commission pour réduire la dette non provisionnée d'ici 2014 ont reposé sur un taux de rendement moyen des placements de 7 %. Comme le rendement réel a été inférieur à 7 %, le rendement n'a pas contribué à la réduction de la dette, qui a rarement été aussi élevée dans toute l'histoire de la Commission. Les placements d'un organisme d'assurance comme la Commission,

Figure 10 : CSPAAT, taux de rendement moyen des placements, 1994-2008

Source des données : Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail

	Rendement (%)
1994	(1,7)
1995	18,4
1996	16,6
1997	16,3
1998	11,1
1999	12,8
2000	8,0
2001	(1,5)
2002	(6,2)
2003	12,8
2004	8,5
2005	10,5
2006	16,2
2007	(0,7)
2008	(15,5)
Rendement moyen des placements sur 15 ans	**6,6**

qui connaîtra vraisemblablement une hausse des prestations à payer à l'avenir supérieure à 7 % par an, doivent rapporter plus de 7 % pour que la dette non provisionnée soit réduite le moindrement. À notre avis, ces circonstances nous confortent dans notre conclusion selon laquelle un revenu de primes insuffisant par rapport au niveau des prestations – plutôt que le rendement insuffisant à long terme des placements – est la principale raison qui explique l'incapacité de provisionner pleinement le coût des prestations.

Il nous semble que, eu égard aux pressions exercées pour que les taux de prime demeurent bas, l'objectif consistait à réaliser un rendement des placements très élevé afin de résoudre le problème de la dette non provisionnée. Les mêmes pressions ont peut-être incité la Commission à adopter une politique de placement qui prévoit une exposition relativement élevée sur actions – dans l'espoir de gagner un taux de rendement élevé – en comparaison des politiques de placement prudentes pratiquées par les deux autres commissions visitées. La Figure 11 compare la composition du portefeuille de placements de la Commission à celles des deux autres commissions provinciales. Le portefeuille de la Commission compte une part très élevée d'actions cotées en bourse en comparaison de ceux des deux autres organismes. La Commission a ainsi la possibilité de tirer un rendement élevé de son portefeuille, mais une proportion élevée d'actions cotées en bourse peut éventuellement hausser le degré de risque et de volatilité, notamment de risque de perte, en comparaison des portefeuilles des autres organismes.

En 2006, les placements de la commission ontarienne ont donné le rendement le plus élevé de toutes les commissions provinciales canadiennes, soit 16,2 %. Cependant, comme l'illustre la Figure 12, lorsque l'économie s'est mise à tourner au ralenti en 2007, son taux de rendement a chuté pour se fixer à moins 1 %, et elle est passée au dixième rang au Canada. En 2008, toutes les commissions provinciales ont essuyé des pertes importantes.

Par ailleurs, un rendement élevé des placements au cours d'une année donnée semble avoir fortement incité le gouvernement à supposer qu'il pouvait utiliser les gains ainsi réalisés pour augmenter les prestations des travailleurs. Fait à noter, les réformes législatives du projet de loi 187 – qui a augmenté les charges de la Commission de 750 millions de dollars en 2007 en imposant une hausse temporaire de l'indexation des prestations des travailleurs de 2007 jusqu'à la fin de 2009 – ont suivi de près la réalisation d'un rendement de pas moins de 16,2 % en 2006.

Pour réduire les effets de la volatilité du marché et concilier ses placements et ses obligations de provisionnement à long terme, la Commission a révisé ses politiques de placement à compter du 1er janvier 2009. Son nouvel énoncé des politiques et procédures de placement vise toujours un rendement à long terme de 7 %, mais il propose de modifier fortement la composition du portefeuille. La nouvelle stratégie de composition du portefeuille réduit le risque en ramenant la part constituée d'actions cotées en bourse à 25 %, contre 59 % actuel-

Figure 11 : Comparaison de la composition des portefeuilles de placements des administrations provinciales visées par l'examen

Source des données : Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail et commissions provinciales d'indemnisation des accidents du travail

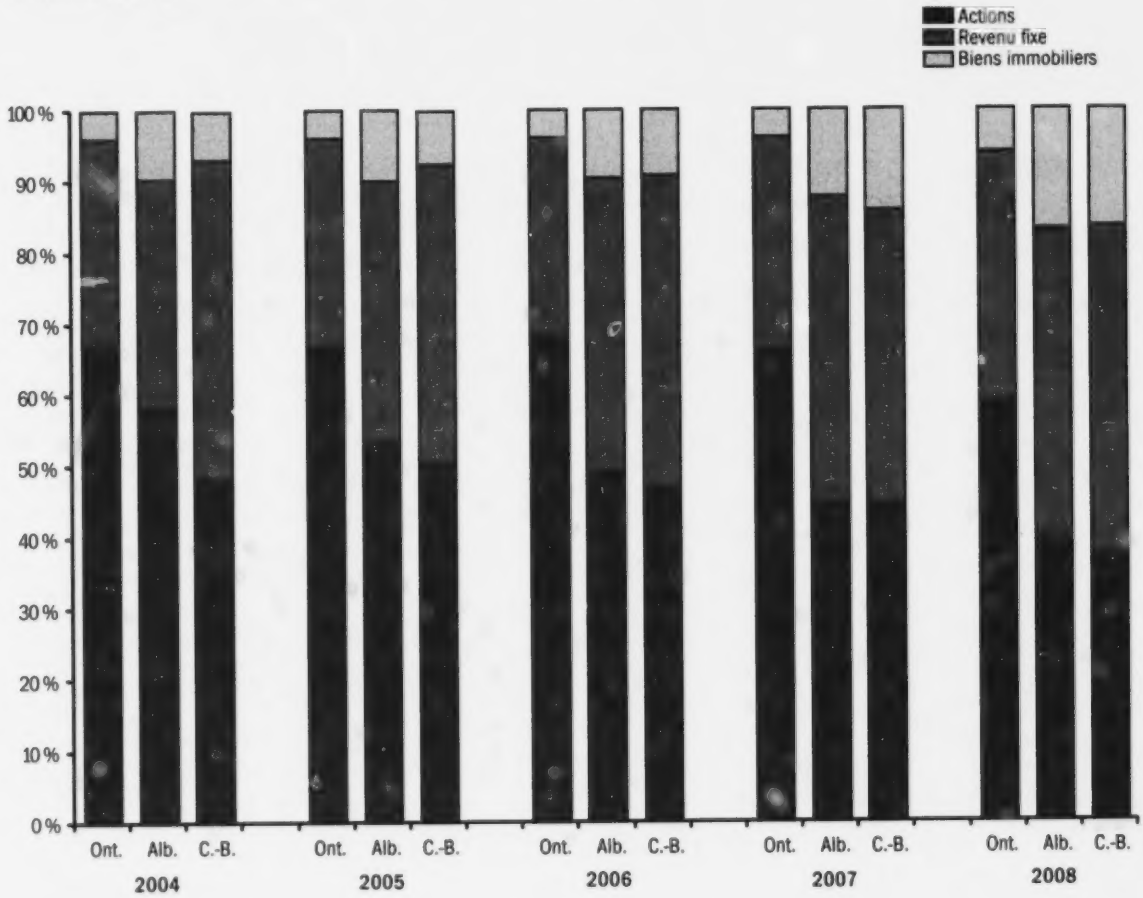


Figure 12 : Taux de rendement annuels des placements, toutes commissions provinciales confondues, 2004-2008

Source des données : Association des commissions des accidents du travail du Canada, données de 2004 à 2007, et Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail de l'Ontario et commissions provinciales d'indemnisation des accidents du travail, données de 2008

Année	Taux de rendement des placements de la CSPAAT (%)	Classement de la CSPAAT	Fourchette des taux de rendement des placements		Taux de rendement moyen (%)
2004	8,5	8	7,6	12,8	9,8
2005	10,5	7	9,5	15,7	11,9
2006	16,2	1	11,6	16,2	14,1
2007	(0,7)	10	(0,7)	6,5	2,7
2008	(15,5)	4	(26,9)	(8,2)	(16,5)

Figure 11 : Comparaison de la composition des portefeuilles de placements des administrations provinciales visées par l'examen

Source des données : Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail et commissions provinciales d'indemnisation des accidents du travail

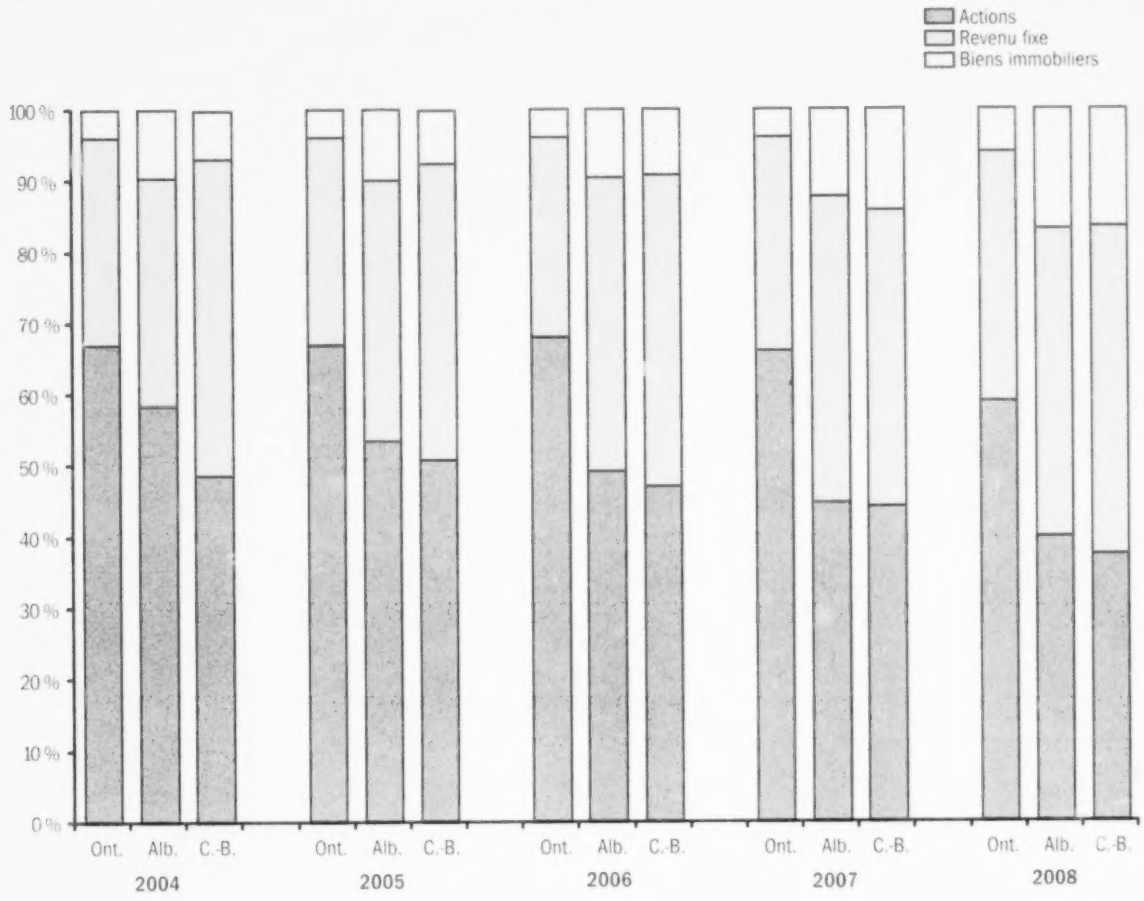


Figure 12 : Taux de rendement annuels des placements, toutes commissions provinciales confondues, 2004-2008

Source des données : Association des commissions des accidents du travail du Canada, données de 2004 à 2007, et Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail de l'Ontario et commissions provinciales d'indemnisation des accidents du travail, données de 2008

Année	Taux de rendement des placements de la CSPAAT (%)	Classement de la CSPAAT	Fourchette des taux de rendement des placements		Taux de rendement moyen (%)
			Minimum	Maximum	
2004	8,5	8	7,6	12,8	9,8
2005	10,5	7	9,5	15,7	11,9
2006	16,2	1	11,6	16,2	14,1
2007	(0,7)	10	(0,7)	6,5	2,7
2008	(15,5)	4	(26,9)	(8,2)	(16,5)

lement, et prévoit des placements supplémentaires en titres cotés en bourse, infrastructures et biens immobiliers. La Commission nous a informés que le ministère des Finances avalise son approche, qui devrait réduire la volatilité du portefeuille tout en permettant la réalisation du rendement ciblé des placements de 7 %.

LES EMPLOYEURS FUTURS ACQUITTERONT DES FRAIS ENGAGÉS AUJOURD'HUI

Le paragraphe 96(2) de la *Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail* se lit comme il suit :

> Il incombe à la Commission de maintenir la caisse d'assurance de sorte que celle-ci dispose de fonds suffisants pour faire les versements exigés dans le cadre du régime d'assurance au fur et à mesure qu'ils deviennent exigibles.

L'existence même de la dette non provisionnée révèle clairement que, au fil des ans, les employeurs de la province n'ont pas provisionné entièrement le coût des lésions en milieu de travail et des maladies professionnelles, et les employeurs futurs devront donc les financer. Cela signifie que les employeurs des secteurs qui dépérissent ont transféré à d'autres, des générations actuelles et futures, les obligations financières occasionnées par la sécurité des milieux de travail.

Étant donné le rôle que la loi assigne au gouvernement dans l'établissement des prestations et la détermination des employés couverts, l'application de cet article de la Loi ne relève pas entièrement de la compétence de la Commission. Par contre, nous encourageons tant le gouvernement que la Commission à avoir à l'esprit le paragraphe en question lorsqu'ils prendront à l'avenir des décisions sur les primes et les prestations.

Chapitre 4

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources de 2007

Nous avons l'habitude de formuler des recommandations précises dans nos rapports de vérification de l'optimisation des ressources et de demander aux ministères et aux organismes publics et parapublics de répondre par écrit à chaque recommandation, pour inclusion dans le chapitre 3 de notre Rapport annuel. Deux ans après la publication de nos recommandations et des réponses des ministères et organismes, nous vérifions les mesures que leur direction a prises par suite des recommandations.

Le chapitre 4 décrit brièvement les vérifications d'optimisation des ressources qui étaient présentées dans le chapitre 3 de notre *Rapport annuel 2007* et précise l'état des interventions motivées par nos recommandations, telles que déclarées par la direction.

Le personnel de direction a indiqué que des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre de plus de 90 % des recommandations formulées en 2007, tandis que des progrès considérables ont été signalés pour plus de la moitié des recommandations.

Notre suivi consiste surtout à demander des renseignements au personnel de direction, à discuter avec lui et à examiner des documents justificatifs choisis. Dans un petit nombre de cas, des vérificateurs internes de l'organisme ont contribué à l'exécution de ce travail. Comme il ne s'agit pas d'une vérification, nous ne pouvons affirmer avec un degré élevé de certitude que les mesures correctives décrites ont été mises en œuvre avec efficacité. Les mesures correctives prises ou prévues seront examinées et exposées plus en détail dans de futures vérifications et pourraient influencer le moment choisi pour effectuer celles-ci.

Ministère des Services gouvernementaux

Archives publiques de l'Ontario et services d'entreposage et de recherche des dossiers

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.01 du *Rapport annuel 2007*

Contexte

Les Archives publiques de l'Ontario (les Archives) ont pour mandat général de surveiller et de gérer les renseignements consignés sur support papier, électronique ou autre par les ministères et la plupart des organismes, d'assurer la préservation des documents de valeur historique permanente et de les rendre accessibles au public.

Les documents qui ne sont pas requis en permanence par un ministère ou organisme sont transférés aux entrepôts exploités par l'unité Entreposage et recherche des dossiers (ERD), laquelle relève des Archives depuis le 1er avril 2007. Les périodes d'entreposage pour ces dossiers semi-actifs, qui sont fixées à l'aide d'un calendrier de conservation autorisé par les Archives, varient habituellement entre cinq et cent ans. Les documents sont ensuite détruits ou transférés à la garde et à la propriété des Archives.

Les ministères et la plupart des organismes doivent respecter une directive gouvernementale qui précise les exigences liées à l'entreposage des renseignements consignés. C'est à l'archiviste de l'Ontario qu'incombe la responsabilité ultime de déterminer s'il y a lieu de préserver les documents ou d'en disposer.

On peut accéder à ces collections via Internet ou en visitant une salle de lecture des Archives publiques ou une bibliothèque publique qui participe au Service interprêt de microfilms. Les demandes de renseignements et demandes d'accès aux collections archivistiques et collections d'objets d'art reçues chaque année se répartissent comme suit : 16 000 visites aux salles de lecture des Archives, 21 000 demandes de recherche, 7 000 demandes de prêt de microfilms et environ 70 millions de visites au site Web des Archives.

Les Archives, qui emploient une centaine de personnes, ont dépensé 18,8 millions de dollars en 2008-2009 (16,7 millions en 2006-2007). En avril 2009, elles ont fini de déménager dans une

nouvelle administration centrale dans le Nord de Toronto.

Dans notre *Rapport annuel 2007*, nous avions conclu que, malgré les initiatives récemment lancées pour améliorer leurs installations et systèmes d'information, les Archives ne disposaient pas encore des systèmes et procédures nécessaires pour s'assurer que les renseignements d'importance historique sont identifiés, entreposés ou archivés de façon sûre et sécuritaire et facilement accessibles aux utilisateurs. La forte croissance et la quantité impressionnante de documents destinés aux Archives – sur papier et en format électronique – exacerbent la difficulté d'identifier et de cataloguer les archives de valeur historique. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Les Archives publiques ne disposaient pas de systèmes et procédures leur permettant de s'assurer que les calendriers de conservation des ministères et organismes, dont le nombre est évalué à plus de 10 000 et qui servent à identifier les documents ayant une valeur archivistique, étaient complets et à jour.
- Les Archives n'avaient aucune information sur la conformité des ministères et organismes aux politiques en matière d'entreposage et d'archivage.
- Les Archives devaient travailler de façon plus proactive avec les ministères et organismes à réduire l'accroissement important du nombre de documents entreposés.
- Les Archives publiques n'avaient ni stratégie globale pour gérer l'énorme quantité de documents électroniques qui devront être archivés, ni l'expertise et la capacité techniques nécessaires pour entreposer ceux-ci et les mettre à la disposition du public.
- Nous avons repéré certaines lacunes dans les pratiques de contrôle des stocks, qui pourraient avoir entraîné des pertes importantes, parfois dues à des vols, au fil des ans.
- De nombreuses archives n'étaient pas facilement accessibles au public parce qu'elles n'avaient pas été traitées ou décrites en détail dans la base de données descriptive des Archives publiques.
- Malgré les progrès réalisés dans l'aménagement d'une installation d'entreposage moderne pour les documents d'archives, les installations et méthodes actuelles d'entreposage des documents semi-actifs destinés aux Archives publiques présentent un risque de détérioration ou de perte pour ces documents.

Nous avons recommandé certaines améliorations, et les Archives se sont engagées à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Les Archives nous ont informés qu'elles faisaient des progrès dans la mise en oeuvre de la plupart de nos recommandations. Étant donné l'envergure des mesures requises, il faudra beaucoup plus de temps aux Archives pour assurer la pleine mise en oeuvre ou le suivi de nos recommandations, comme gérer la grande quantité d'archives électroniques, réduire l'accroissement des quantités de documents entreposés et décrire en détail les documents archivés dans la base de données descriptive pour les rendre plus accessibles au public.

Les mesures prises pour donner suite à chacune des recommandations sont décrites ci-après.

CALENDRIERS DE CONSERVATION DES RENSEIGNEMENTS CONSIGNÉS

Recommandation 1

Afin de déterminer la valeur archivistique et la période d'entreposage appropriée des documents créés par tous les secteurs de programmes des ministères et organismes, les Archives publiques doivent, en collaboration avec les ministères et organismes :

- *mener à bien leur analyse de chaque ministère et organisme, établir la liste de tous les secteurs*

de programmes qui doivent préparer des calendriers de conservation et la mettre périodiquement à jour;

- *améliorer leur système de façon qu'elles puissent obtenir et autoriser les calendriers de conservation de tous les secteurs touchés.*

SURVEILLANCE DES PRATIQUES DE GESTION DES DOCUMENTS DES MINISTÈRES ET ORGANISMES

Recommandation 2

Pour pouvoir s'acquitter de leur obligation de surveiller la conformité des ministères et organismes aux exigences en matière de gestion des documents, les Archives publiques doivent :

- *trouver un moyen rentable d'obtenir périodiquement l'information requise pour surveiller la conformité des ministères et organismes;*
- *se servir de cette information pour déterminer les meilleures pratiques des ministères et organismes et corriger les écarts entre la directive, les politiques et lignes directrices des Archives publiques, et les pratiques effectives de gestion des documents.*

État actuel

Les mesures prises pour donner suite aux recommandations 1 et 2 sont décrites ci-après.

La nouvelle *Loi sur les Archives publiques et la conservation des documents*, entrée en vigueur en 2007, renforçait les responsabilités des Archives et de l'archiviste et celles des ministères et organismes. Les Archives nous ont informés qu'elles travaillent depuis avec les ministères et avec des organismes de la Couronne désignés à moderniser la gestion des documents à l'échelle du gouvernement.

Une stratégie pluriannuelle a été mise en place pour que les Archives puissent compléter leur analyse générale de la création, par chaque ministère et organisme, des documents à archiver ou conserver. Les Archives publiques prévoient terminer toutes les analyses d'ici la fin de l'exercice 2010-2011. Elles comptent se servir de ces analyses pour surveiller la conformité des ministères et organismes à la Loi. Les Archives nous ont informés qu'au 31 mars 2009, elles avaient terminé ou mis à jour l'analyse de 46 % des ministères et 48 % des organismes.

En avril 2008, les Archives ont rationalisé les exigences et procédures liées à l'approbation des calendriers de conservation. Elles ont constitué une équipe de six consultants en gestion des dossiers qui donnent des conseils aux ministères et organismes et leur offrent une formation sur l'établissement des calendriers de conservation et les enjeux connexes. Selon les Archives, plus de 2 000 mises à jour ont été faites en 2008-2009 à la suite d'une augmentation du nombre de demandes présentées par les ministères et organismes qui désirent mettre à jour leurs calendriers de conservation ou en établir de nouveaux. En outre, plus de 700 calendriers de conservation désuets ou remplacés ont été supprimés jusqu'ici.

En décembre 2008, les Archives ont demandé à tous les ministères de confirmer s'ils utilisaient les calendriers de conservation mis à jour pour les documents communs, comme ceux concernant les ressources humaines et les finances. En juin 2009, plus de la moitié des ministères avait répondu aux Archives, et les autres étaient censés le faire avant septembre 2009. Les Archives prévoient présenter une demande semblable aux organismes avant la fin de 2009-2010 et avoir obtenu toutes les réponses avant septembre 2010. Elles prévoient présenter des rapports individuels sur la conformité aux calendriers de conservation, avant décembre 2009 pour les ministères et avant décembre 2010 pour les organismes. Elles auront aussi terminé l'analyse des calendriers de conservation des dossiers inactifs pour les ministères et organismes avant ces dates.

Les Archives ont converti environ 14 000 calendriers de conservation approuvés (auparavant sur papier) en base de données électronique. Les ministères peuvent accéder en ligne à la base de données et à un site ressource pour la gestion des documents en passant par l'intranet du gouvernement. Nous avons appris que les organismes jouiraient d'un

accès en ligne à la base de données à compter de l'automne 2009.

Sous réserve de l'approbation du Conseil de gestion du gouvernement, les Archives prévoyaient publier une norme pangouvernementale pour l'entreposage des dossiers semi-actifs sur papier avant septembre 2009.

DOCUMENTS ÉLECTRONIQUES

Recommandation 3

Pour surveiller, gérer et archiver les documents électroniques créés par les ministères et organismes, les Archives publiques doivent :

- *s'assurer qu'elles possèdent l'expertise et la capacité techniques nécessaires pour traiter les documents électroniques;*
- *élaborer et mettre en oeuvre des plans stratégiques qui permettraient un transfert efficace des documents d'archives électroniques aux Archives publiques conformément aux meilleures pratiques reconnues en gestion de l'information.*

État actuel

Les Archives publiques comptent encore sur la collectivité des TI du gouvernement pour préserver et maintenir les documents électroniques. Les Archives estiment que, d'ici 2013, elles devront préserver environ 144 téraoctets de dossiers électroniques des ministères et organismes, ce qui correspond à peu près à 3,6 millions de contenants de documents papier – soit neuf fois plus que les 0,4 million de contenants actuellement détenus par les Archives. Elles ont souligné que la recherche d'une solution à la préservation des dossiers électroniques avait été identifiée comme une priorité dans le plan ITI quinquennal (2008-2013) de l'Ontario et dans le plan stratégique des Archives pour 2007-2010.

Un projet visant à établir des processus et procédures d'archivage pour la disposition, la description et la consultation des documents électroniques a été mené à bien en mars 2009. Ces processus et procédures ont été testés à l'aide d'une collection de dossiers électroniques dans le cadre d'un projet pilote.

Les Archives nous ont informés qu'elles avaient fait des recherches sur différents programmes nationaux et internationaux visant à préserver les dossiers électroniques et à les rendre accessibles. Ces recherches semblent indiquer qu'elles devraient fonder leur programme sur le modèle Open Archival Information System conçu par l'Organisation internationale de normalisation (ISO).

Un projet pluriannuel pour l'établissement d'un dépôt numérique fiable fondé sur les normes ISO est censé commencer en 2009-2010. Ce projet à grande échelle nécessitera l'approbation des travaux et des fonds requis pour élaborer les exigences fonctionnelles applicables au dépôt et analyser le marché afin d'identifier les fournisseurs des composantes essentielles.

ACCROISSEMENT DES QUANTITÉS DE DOCUMENTS ENTREPOSÉS

Recommandation 4

Pour s'acquitter de leur obligation de gérer l'accroissement des quantités de documents gouvernementaux entreposés, les Archives publiques doivent, en collaboration avec les ministères et organismes, élaborer des stratégies et des échéanciers pour réduire l'accroissement ainsi que la quantité de documents à entreposer.

Pour gérer l'accroissement important prévu du nombre de documents qui leur sont destinés et assurer une gestion rentable de leurs opérations dans l'avenir, les Archives publiques doivent repérer et accepter uniquement les documents dont l'importance permanente et historique est manifeste.

Pour s'assurer que les documents ne sont pas entreposés plus longtemps que nécessaire, les Archives publiques doivent déterminer le nombre et les types de documents qui restent dans les installations d'entreposage d'ERD après la période de conservation autorisée à l'origine ou qui sont introuvables et les raisons des retards dans leur disposition. Elles doivent se fonder sur cette information pour évaluer leurs politiques et procédures et celles d'ERD dans le but de réduire les périodes d'entreposage inutiles ou prolongées et les retards dans le transfert des archives.

Les Archives publiques doivent également faire enquête auprès des ministères et organismes qui n'ont pas retourné les documents récupérés auprès d'ERD et instaurer des contrôles afin d'assurer le suivi des documents non retournés.

État actuel

Des calendriers de conservation normalisés pour les documents temporaires (comme ceux portant sur les transactions temporaires ou mineures sans valeur permanente – par exemple, les notes et les messages) ont été présentés aux ministères et organismes en 2008. Ils précisent que les copies et les documents ayant une valeur à court terme peuvent et doivent être supprimés après peu de temps. Les calendriers de conservation des documents temporaires permettent de se débarrasser des documents sur papier si la même information est préservée sous forme électronique. Les Archives nous ont informés que ce changement de politique avait fait baisser la proportion de calendriers de conservation révisés soumis pour approbation qui préconisent la conservation des documents sur papier et en format électronique.

Nous avons appris que le travail effectué jusqu'ici et prévu par les Archives pour promouvoir les pratiques de gestion modernes, dont les efforts déployés pour assurer la mise à jour des calendriers de conservation des ministères et organismes, devrait entraîner une modeste réduction de la durée d'entreposage des documents à ERD et de la proportion transférée aux Archives. L'adoption des calendriers de conservation normalisés se poursuit et, vu les délais de transfert des documents, il pourrait se passer un certain temps avant que l'impact de la réduction des documents ne se fasse sentir à ERD ou aux Archives.

Les Archives continuent de vérifier le transfert des documents qui ont atteint leur date de disposition à ERD et d'appliquer des stratégies de sélection dans la mesure du possible pour réduire la quantité totale de documents d'archives. Nous avons appris qu'en conséquence de leur processus d'examen, les Archives avaient réduit de plus de 30 % la quantité de documents qui devaient être transférés en 2008.

À la fin de 2009, les Archives prévoyaient examiner les politiques de conservation et d'évaluation des archives judiciaires, qui constituent une grande partie des documents papier destinés aux Archives mais conservés aux entrepôts d'ERD en attendant.

Les Archives ont élaboré de nouvelles politiques et procédures régissant la surveillance, le contrôle et la réduction des quantités de documents mis en attente par les ministères et organismes dans des entrepôts d'ERD après la date prévue de destruction. Une base de données de suivi a été constituée pour consigner les raisons invoquées par un ministère ou organisme pour justifier l'entreposage des documents et la période de conservation recommandée. Cette approche permet un meilleur suivi lorsque cette période vient à expiration. Le nouveau processus exige des secteurs de programmes des ministères qu'ils précisent chaque année les raisons (par exemple, des poursuites en instance) justifiant les demandes de conservation après la date prévue de destruction, en plus d'indiquer la période requise de conservation. Les Archives nous ont informés que le nombre de documents détruits chaque année avait augmenté d'environ 40 % entre 2006 (avant l'entrée en vigueur du nouveau processus) et 2008.

Les Archives ont ajouté qu'elles avaient établi un processus pour aider les ministères et organismes à repérer les documents récupérés mais pas encore retournés aux entrepôts d'ERD. Chaque ministère et organisme a reçu un rapport identifiant tous les documents non retournés, ce qui les aidera à trouver les documents en question et à les retourner. ERD envoie ensuite des rapports mensuels indiquant les documents récupérés qui auraient dû être retournés il y a plus de 90 jours. Une fois par an, ERD signale tous les documents non retournés. Les Archives ont noté que la plupart des ministères utilisent les rapports pour mieux gérer leur processus de recherche et fournissent des renseignements sur les documents non retournés pour des raisons opérationnelles. Elles affirment que le nombre de documents non retournés a beaucoup baissé – passant de plus de 500 000 avant le lancement du processus à 380 000 au 31 mars 2009.

CONTRÔLES D'INVENTAIRE DES ARCHIVES PUBLIQUES

Recommandation 5

Afin d'établir et de maintenir des contrôles d'inventaire appropriés et efficaces pour les archives et les collections et de réduire les risques de perte et de vol, les Archives publiques doivent mener, peut-être avec l'aide des vérificateurs internes du Ministère ou d'autres experts, une évaluation approfondie de leurs contrôles d'inventaire et de sécurité et des autres mesures de prévention des pertes et corriger les lacunes cernées.

État actuel

Nous avons noté que les Archives avaient fait des progrès dans l'amélioration de leurs contrôles d'inventaire et de sécurité. Elles nous ont informés qu'elles avaient attribué un code à barres au reste des contenants de documents et entré ces documents dans leur système électronique de suivi des contenants. En 2008-2009, plus de 48 000 entrées ont été ajoutées au système en prévision du déménagement des Archives dans une nouvelle administration centrale en mars 2009. Le processus actuel des Archives consiste à saisir les nouveaux documents dans le système de suivi dès leur acquisition.

Cependant, les documents conservés dans des contenants (comme les photos) ne sont pas encore catalogués au niveau des articles. Les systèmes d'inventaire des Archives ne peuvent donc pas fournir des détails complets sur les documents placés dans les contenants, dont ceux qui manquent. Les Archives nous ont dit qu'il n'était pas possible de cataloguer au niveau des articles, étant donné la grande quantité de documents et leurs ressources limitées. Elles s'attendent toutefois à ce que la sécurité améliorée aux installations publiques de la nouvelle administration centrale aide à réduire les risques de vol. Nous avons également appris que les Archives avaient commencé à sceller les contenants durant le transport en 2007, mais qu'elles n'envisageaient pas de le faire durant l'entreposage dans les installations gérées par le gouvernement ou par une entreprise privée parce que cette mesure de sécurité lui semblait peu pratique. Elles prévoyaient plutôt de maintenir les mesures de sécurité déjà en place dans les installations d'entreposage. Nous avons appris que, lors de ses inspections périodiques, le personnel des Archives testait les mesures de sécurité des installations, par exemple en s'assurant que les portes étaient verrouillées.

Les vérificateurs internes du Ministère ont aidé à évaluer la sécurité physique de la nouvelle administration centrale et les risques environnementaux connexes, dont les risques d'incendie et d'inondation, et à élaborer des politiques et procédures d'accès sécurisé. Les Archives, quant à elles, nous ont informés qu'elles avaient donné suite aux recommandations des vérificateurs internes. Nous avons appris que seul le personnel de recherche avait désormais accès aux chambres d'entreposage contenant certaines archives de valeur. Nous avons cependant noté que le Ministère n'avait pas demandé à ses vérificateurs internes d'aider à évaluer les contrôles de sécurité et d'inventaire et les risques pour les documents détenus dans les installations d'entreposage d'ERD et des Archives publiques.

La Collection d'oeuvres d'art du gouvernement de l'Ontario était en cours d'inventaire et de montage sécurisé au moment de notre suivi. En mars 2008, les Archives ont mis en place une procédure de suivi des objets d'art déclarés introuvables ou volés. Nous avons appris qu'aucun objet d'art n'avait été déclaré introuvable ou volé depuis l'instauration de cette procédure.

ACCÈS AUX COLLECTIONS D'ARCHIVES

Recommandation 6

Afin d'améliorer l'accès aux collections, les Archives publiques doivent repérer les documents non listés ou décrits en détail dans leur base de données descriptive et établir un plan assorti d'un calendrier en vue de leur inclusion.

État actuel

Nous avons appris qu'un projet d'examen des documents non listés ou décrits en détail dans le catalogue en ligne des Archives, appelé Archives

Descriptive Database, était en cours au moment de notre suivi. Dans le cadre de leur stratégie de réduction des arriérés, établie en 2008-2009, les Archives ont élaboré des critères de sélection pour la priorisation des projets à ajouter à la base de données. Cette stratégie pluriannuelle indiquait qu'un certain traitement était nécessaire pour compléter environ 60 % des collections non gouvernementales et 33 % des documents gouvernementaux.

Les Archives nous ont informés qu'elles n'ajoutaient plus aux arriérés. Toutes les nouvelles collections, qu'il s'agisse de documents du gouvernement ou du secteur privé, doivent être décrites en détail dans la base de données descriptive des Archives dans l'année suivant leur réception, pour que l'arriéré ne dépasse pas le niveau actuel. Nous avons appris qu'à la fin mars 2009, environ 88 000 documents avaient été mis à jour dans la base de données et mis à la disposition du public. Ces mises à jour couvraient le traitement de 57 acquisitions récentes, les documents d'archives transférés des entrepôts d'ERD en 2008 et 15 collections prioritaires en suspens.

Les efforts de réduction des arriérés devaient se poursuivre, mais les Archives nous ont informés que cela pourrait prendre dix ans, selon les ressources disponibles et les priorités opérationnelles. Dans l'intervalle, les collections en suspens seront rendues physiquement accessibles au public et listées dans le système de suivi des contenants.

INSTALLATIONS D'ENTREPOSAGE

Recommandation 7

Pour mieux protéger et préserver les documents destinés aux Archives publiques qui ne sont généralement pas entreposés dans des installations où les conditions ambiantes et matérielles sont adéquates, les Archives publiques doivent :

- *effectuer une analyse coûts-avantages et une analyse de faisabilité afin de déterminer si elles devraient faire une plus grande utilisation, à une étape plus précoce, de leur installation d'entreposage à environnement contrôlé;*
- *examiner les politiques, les procédures et les installations d'entreposage d'ERD afin de repérer les modifications qui permettraient d'améliorer les conditions ambiantes et matérielles de leurs installations pour les documents devant être transférés aux Archives publiques;*
- *évaluer et améliorer leurs exigences en matière de programmes et de rapports d'inspection pour les installations d'entreposage d'ERD et établir des politiques et procédures exigeant des mesures correctives lorsque les résultats des inspections sont insatisfaisants.*

Les Archives publiques doivent également assurer la protection et la préservation des objets d'art appartenant au gouvernement de l'Ontario en les entreposant dans des installations sécuritaires à environnement contrôlé.

État actuel

Les Archives nous ont informés qu'elles étaient en train d'envisager les options pour l'entreposage à long terme des dossiers semi-actifs, actuellement conservés dans les deux entrepôts d'ERD possédés et exploités par le gouvernement (qui abritent environ 400 000 contenants) et dans l'installation d'entreposage d'une société du secteur privé (où l'on trouve environ 600 000 contenants). Une analyse de rentabilisation et une proposition au Conseil des ministres étaient prévues pour l'exercice 2009-2010. Entre-temps, les Archives ont lancé une demande de propositions et, en janvier 2009, elles ont conclu une nouvelle entente triennale comportant trois options de prolongation d'un an avec leur fournisseur d'installations d'entreposage du secteur privé.

La nouvelle entente conclue avec le fournisseur du secteur privé prévoit des exigences plus rigoureuses et plus claires en ce qui concerne l'environnement d'entreposage. Les données sur la température et le taux d'humidité sont enregistrées et surveillées dans tous les entrepôts. Nous avons appris que l'installation d'entreposage privée était inspectée tous les trois mois. Une société a aussi été engagée par contrat pour présenter aux Archives

des rapports mensuels indiquant les résultats des conditions d'entreposage dans chaque installation, qu'elle soit gérée par le gouvernement ou par le secteur privé.

On nous a dit que des détecteurs d'eau avaient été installés dans les entrepôts appartenant au gouvernement, et que des précautions avaient été prises pour éliminer le risque qu'une inondation cause des dommages aux contenants qui se trouvent dans ces entrepôts. Les installations gouvernementales sont maintenant inspectées tous les trois mois et celles appartenant à la société privée, tous les mois. Nous avons été informés que les problèmes cernés lors des inspections étaient portés à l'attention de la direction pour que celle-ci les règle.

Les objets d'art ne sont plus entreposés en permanence dans une salle située au sous-sol d'un immeuble de Queen's Park. La plupart des objets non exposés ont été transférés à une salle d'entreposage sécurisée à environnement contrôlé de la nouvelle administration centrale des Archives en mai 2009, et le reste devait l'être en juillet 2009. Selon le nouveau système de suivi des collections d'objets d'art, chaque objet recevra un code à barres et sera lu optiquement aux fins de suivi.

CONTRÔLE DE LA CONFIDENTIALITÉ DES DOCUMENTS

Recommandation 8

Pour protéger la confidentialité des documents entreposés et s'assurer que les fournisseurs de services respectent leurs obligations contractuelles en matière de sécurité et de confidentialité, les Archives publiques doivent :

- *effectuer une évaluation approfondie des risques pour la confidentialité des installations d'entreposage exploitées par des entrepreneurs du secteur privé;*
- *restreindre les activités dans les installations d'entreposage et mettre en place des contrôles de sécurité qui réduiront le degré d'exposition des documents confidentiels;*
- *réviser leur programme d'inspection des installations d'entreposage de manière à inclure des évaluations formelles des contrôles de sécurité et de confidentialité;*
- *élaborer des critères de classification pour les niveaux de confidentialité et de sécurité et prévoir des dispositions d'entreposage spéciales pour les documents les plus sensibles.*

État actuel

Les lignes directrices diffusées en 2006-2007 par la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario et le directeur général de l'information et de la protection de la vie privée recommandaient une évaluation approfondie des risques lorsque les ministères passent des contrats avec des entreprises privées. Les Archives nous ont informés qu'en réponse à une de nos recommandations figurant dans le *Rapport annuel 2007*, elles avaient entrepris une évaluation des risques d'entrave à la vie privée dans les installations d'entreposage administrées par le gouvernement et par le secteur privé. Les Archives ont évalué ces risques dans les installations d'entreposage exploitées par le gouvernement en septembre 2008, mais elles ne l'avaient pas encore fait dans les installations d'entreposage privées au moment de notre suivi.

Les Archives nous ont informés qu'elles avaient néanmoins supprimé les renseignements personnels figurant à l'extérieur des boîtes dans leurs installations d'entreposage publiques et privées. Le personnel de ces installations doit désormais veiller à ce qu'aucun renseignement personnel n'apparaisse à l'extérieur des contenants. Les contrats d'entreposage et de transport récemment conclus par les Archives contiennent d'ailleurs des dispositions concernant la confidentialité et la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, et ils prévoient des inspections mensuelles de l'installation d'entreposage privée, dont des tests de sécurité.

Nous avons toutefois noté que certaines lacunes cernées dans notre *Rapport annuel 2007* n'avaient pas été prises en compte dans les contrats récemment

attribués par les Archives à leur fournisseur de services d'entreposage du secteur privé. Premièrement, les Archives nous ont informés que, comme il s'agissait d'une pratique standard de l'industrie, elles permettaient encore au personnel de leur fournisseur du secteur privé de retirer des dossiers individuels des contenants. Or, cette pratique risque d'exposer des renseignements de nature délicate. Deuxièmement, aucun changement n'a été apporté pour exiger que les quelque 600 000 contenants d'ERD soient séparés de ceux qui appartiennent à d'autres clients du fournisseur. Les contenants d'ERD représentent environ 30 % de tous les documents entreposés chez le fournisseur et, en séparant ces contenants, on pourrait aider à réduire le risque de perte ou d'infraction à la sécurité.

Au moment de notre vérification de 2007, un plan de classification des dossiers avait été établi à l'échelle du gouvernement pour uniformiser l'identification et l'organisation des documents et classifier l'information selon le niveau de sensibilité. Cependant, au moment de notre suivi, les Archives n'avaient pas modifié leurs systèmes et procédures de façon à pouvoir utiliser cette information pour désigner les documents qui devraient être entreposés dans des installations dotées de dispositifs de sécurité améliorés.

GESTION DES CONTRATS

Recommandation 9

Pour s'assurer que les contrats avec les fournisseurs de services sont bien gérés et que les processus d'approvisionnement sont documentés en bonne et due forme, ERD et les Archives publiques doivent évaluer la façon dont ils gèrent les documents d'approvisionnement, et ERD doit s'assurer que seuls les montants et les services conformes aux exigences contractuelles sont payés.

État actuel

Les Archives nous ont informés qu'elles avaient mis en oeuvre un système de suivi des documents d'approvisionnement et de gestion des contrats. Un rapport de suivi des contrats est aussi examiné et mis à jour chaque mois.

Les Archives nous ont fourni de la documentation sur plusieurs grands contrats récemment attribués pour des services de transport et des installations d'entreposage du secteur privé. Dans chaque cas, les décisions en matière d'acquisition étaient bien documentées et conformes aux politiques et procédures établies. Cependant, l'archiviste de l'Ontario a récemment demandé aux vérificateurs internes du Ministère d'examiner un contrat pour le rayonnage de stockage et les services connexes, évalué à 775 000 $. En janvier 2009, les vérificateurs internes ont conclu que ce contrat, déjà payé, avait été attribué de façon inappropriée parce qu'il n'avait pas fait l'objet d'un appel d'offres concurrentiel. Les Archives ont répondu aux vérificateurs internes qu'elles se conformeraient aux politiques et procédures d'approvisionnement à l'avenir.

Les contrôles devant permettre aux Archives de s'assurer que leur fournisseur d'installations d'entreposage satisfait aux conditions contractuelles visant le maintien d'un environnement adéquat et sécurisé ont aussi été renforcés grâce aux améliorations apportées aux procédures et fréquences d'inspection et aux exigences en matière de rapports.

Les Archives nous ont informés qu'étant donné les faiblesses du système de suivi des contenants d'ERD et l'entrée tardive des données concernant les activités d'entreposage et de transport des contenants, elles étaient incapables d'établir des procédures pour concilier les écarts entre les quantités déclarées par leur système de suivi des contenants et les factures mensuelles de leur fournisseur de services d'entreposage. Nous avons remarqué qu'il y avait encore des écarts entre l'information figurant dans le système de suivi des contenants d'ERD et les factures du fournisseur, que les Archives continuent de payer malgré l'absence de procédures de vérification. Les Archives prévoyaient un nouveau système de suivi des contenants qui lui permettrait de vérifier les factures de l'entrepreneur.

Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Centre des sciences judiciaires

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.02 du *Rapport annuel 2007*

Contexte

Le Centre des sciences judiciaires (le Centre) fournit des services de laboratoire scientifique indépendants aux agents de police et à ses autres clients du secteur de la justice. Les enquêteurs de police et les procureurs de la Couronne s'appuient sur la criminalistique pour identifier ou éliminer des suspects et pour fournir des éléments de preuve qui peuvent résister à un examen approfondi devant les tribunaux. Les retards et les erreurs associés aux analyses judiciaires peuvent prolonger les enquêtes policières, faire augmenter les coûts et compromettre la sécurité du public en laissant des criminels en liberté et en leur donnant ainsi l'occasion de récidiver.

En 2008-2009, le Centre a reçu de ses clients du secteur de la justice plus de 11 600 demandes d'analyse scientifique d'éléments de preuve. Ces demandes ont donné lieu à près de 15 100 rapports d'analyse. Les types de services offerts (avec le pourcentage approximatif du personnel travaillant dans chaque secteur entre parenthèses) étaient les suivants :

- biologie (32 %);
- toxicologie (20 %);
- chimie (14 %);
- armes à feu et empreintes d'outils (8 %);
- documents et photo-analyse (4 %);
- électronique (3 %).

Le bureau principal et le laboratoire central du Centre sont situés à Toronto, et le laboratoire de la région du Nord se trouve à Sault Ste. Marie. En 2008-2009, le Centre a engagé des dépenses de fonctionnement d'environ 26,4 millions de dollars (25,5 millions en 2006-2007).

Dans notre *Rapport annuel 2007*, nous avions conclu que le Centre avait établi des procédés raisonnables pour assurer la qualité de ses services et noté qu'il cherchait à obtenir une accréditation internationale à cet égard pour 2008 (c'est maintenant chose faite). Ses clients étaient généralement satisfaits du calibre du travail accompli. Alors que ses délais d'exécution faisaient problème dans le passé, le Centre avait fait des progrès sur ce plan au cours des dernières années – particulièrement en ce qui concerne les analyses génétiques – malgré une augmentation de la demande de plus de 70 %.

Le Centre devait toutefois améliorer ses systèmes et procédures pour que ses délais d'exécution soient comparables à ceux des principaux laboratoires judiciaires internationaux. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Nous avons comparé le Centre à deux grands laboratoires judiciaires du Royaume-Uni et de la Suède et constaté que ceux-ci prenaient deux fois moins de temps que le Centre, dont le délai d'exécution moyen est de 64 jours, pour produire leurs rapports.
- Le Centre utilisait un seul délai cible pour évaluer le rendement de ses différentes sections d'enquête. Cependant, comme chaque section fait un travail tout à fait différent, elle devrait avoir ses propres objectifs.
- En établissant des normes et des délais d'exécution pour chaque section, on aiderait les gestionnaires à assurer une surveillance et à repérer les goulots d'étranglement nécessitant des mesures correctives. L'objectif établi par le Centre – répondre à 80 % des demandes dans un délai de 90 jours – était beaucoup plus modeste que ceux des laboratoires judiciaires d'autres administrations, dont les délais cibles sont souvent de 30 jours ou moins.
- Le Centre n'a pas établi de systèmes ou de procédures documentés pour surveiller le nombre de demandes urgentes traitées par chaque section et les délais d'exécution correspondants.
- Les systèmes d'information du Centre n'ont pas aidé la direction à déterminer pourquoi certains rapports avaient été retardés.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Centre s'est engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Le Centre a fait un effort substantiel pour mettre à jour ses systèmes et procédures afin de donner suite à nos recommandations et d'accroître son efficacité. Il convient particulièrement de noter sa participation à un projet multiterritorial d'établissement d'objectifs de rendement. Il a toutefois été incapable jusqu'ici d'améliorer ses délais d'exécution en général, étant donné l'accroissement de la demande et les ressources limitées disponibles. Les mesures prises pour donner suite à chacune des recommandations sont décrites ci-après.

SURVEILLANCE DES DÉLAIS DE PRODUCTION DES RAPPORTS

Recommandation 1

Pour mieux répondre aux besoins de ses clients qui font enquête sur les crimes et poursuivent leurs auteurs, le Centre des sciences judiciaires doit mener un examen de ses pratiques et de ses ressources dans chaque secteur, en mettant l'accent sur l'amélioration de ses délais d'exécution, particulièrement dans les cas les plus urgents.

État actuel

Le Centre nous a informés qu'il avait terminé un examen de ses pratiques et de ses ressources dans chaque secteur en mai 2008, l'objectif étant d'améliorer ses délais d'exécution. Il a trouvé des moyens d'être plus efficace en rationalisant ses processus et en éliminant les goulots d'étranglement. Ces changements avaient été mis en oeuvre ou il était envisagé de les mettre en oeuvre dans l'avenir.

Nous avons appris que le Centre avait réussi à améliorer ses délais d'exécution dans les sections biologie, chimie et armes à feu. Dans les domaines où il n'a pas réussi à améliorer ses délais d'exécution, comme la toxicologie, des initiatives sont en cours qui devraient aider à améliorer la situation avec le temps. Le Centre a également amélioré les procédures de son aire de réception centrale et cette section a vu une augmentation de son efficacité.

Le Centre n'a toutefois pas pu améliorer ses délais d'exécution en général, qui ont connu une augmentation minime. Par ailleurs, comme le montre la Figure 1, le Centre a vu sa charge de travail augmenter de près de 11 % depuis notre vérification de 2007. Durant cette période, son budget de fonctionnement a été majoré de 3,5 % mais sa production de rapports a grimpé d'environ 19 %.

Figure 1 : Charge de travail et délais d'exécution du Centre des sciences judiciaires, 2006-2007-2008-2009

Source des données : Centre des sciences judiciaires

Exercice	Cas reçus	Rapports produits	Nombre moyen de jours requis pour produire un rapport	% de rapports produits dans les 90 jours
2006-2007	10 454	12 693	64	79
2007-2008	11 393	14 016	67	73
2008-2009	11 573	15 146	66	79
Variation (%)		19		

ÉTABLISSEMENT DES DÉLAIS CIBLES POUR LA PRODUCTION DES RAPPORTS

Recommandation 2

Pour s'assurer que les délais cibles fixés par le Centre des sciences judiciaires pour la réalisation des analyses répondent aux besoins de ses clients et appuient l'administration de la justice, le Centre doit établir des processus en collaboration avec ses clients afin :

- *de fixer des délais cibles pour les divers types de services offerts, en faisant une distinction entre les cas urgents et les cas non urgents;*
- *d'évaluer le rendement réel par rapport aux objectifs;*
- *de comparer ses délais d'exécution et les méthodes employées pour les respecter avec ceux d'autres administrations.*

État actuel

Le Centre nous a informés qu'en juin 2008, il avait réalisé des sondages sur les délais d'exécution et qu'entre juin et août de la même année, il avait organisé des groupes de consultation avec des unités des enquêtes spéciales, des forces de police et des représentants de la Couronne afin d'évaluer les besoins de ses clients en ce qui concerne les délais de production des rapports d'analyse dans les cas urgents et les cas non urgents. En conséquence de cet exercice, le Centre a décidé d'harmoniser ses méthodes de fixation des délais cibles avec celles employées dans d'autres administrations, afin de mieux répondre aux besoins de ses clients.

De nouveaux délais cibles pour les demandes urgentes et les demandes moins urgentes ont été mis en place en janvier 2009. Dans les cas non urgents, ces délais sont maintenant de 30, 60 ou 90 jours, selon la gravité de l'infraction, la complexité de l'analyse et la capacité de la section. Dans les cas urgents, le Centre a commencé à consulter directement ses clients afin de déterminer les délais à respecter selon les circonstances et les critères établis par le Centre, ce qui signifie que les délais fixés dans chaque cas sont « axés sur la clientèle ».

Le Centre a aussi préparé des rapports trimestriels sur le rendement de chaque section d'enquête par rapport aux objectifs fixés dans les cas urgents et dans ceux qui le sont moins.

SUIVI DES CAS PAR ORDRE DE PRIORITÉ

Recommandation 3

Le Centre des sciences judiciaires doit assurer la saisie, dans ses systèmes d'information, des données sur les cas urgents qui permettent de surveiller et d'évaluer :

- *la capacité de chaque section d'enquête à répondre aux demandes urgentes;*
- *l'impact des cas urgents sur la charge de travail de chaque section d'enquête;*
- *les délais d'exécution réels.*

État actuel

Le Centre nous a informés qu'il avait modifié ses systèmes d'information en novembre 2008 de manière à pouvoir saisir et surveiller les données sur le rendement dans les cas urgents. Le système peut maintenant consigner les délais d'exécution convenus avec le client, la date d'achèvement réelle et les raisons de l'urgence.

Figure 1 : Charge de travail et délais d'exécution du Centre des sciences judiciaires, 2006-2007-2008-2009

Source des données : Centre des sciences judiciaires

Exercice	Cas reçus	Rapports produits	Nombre moyen de jours requis pour produire un rapport	% de rapports produits dans les 90 jours
2006-2007	10 454	12 693	64	79
2007-2008	11 393	14 016	67	73
2008-2009	11 573	15 146	66	79
Variation (%)	**11**	**19**	**3**	–

ÉTABLISSEMENT DES DÉLAIS CIBLES POUR LA PRODUCTION DES RAPPORTS

Recommandation 2

Pour s'assurer que les délais cibles fixés par le Centre des sciences judiciaires pour la réalisation des analyses répondent aux besoins de ses clients et appuient l'administration de la justice, le Centre doit établir des processus en collaboration avec ses clients afin :

- *de fixer des délais cibles pour les divers types de services offerts, en faisant une distinction entre les cas urgents et les cas non urgents;*
- *d'évaluer le rendement réel par rapport aux objectifs;*
- *de comparer ses délais d'exécution et les méthodes employées pour les respecter avec ceux d'autres administrations.*

État actuel

Le Centre nous a informés qu'en juin 2008, il avait réalisé des sondages sur les délais d'exécution et qu'entre juin et août de la même année, il avait organisé des groupes de consultation avec des unités des enquêtes spéciales, des forces de police et des représentants de la Couronne afin d'évaluer les besoins de ses clients en ce qui concerne les délais de production des rapports d'analyse dans les cas urgents et les cas non urgents. En conséquence de cet exercice, le Centre a décidé d'harmoniser ses méthodes de fixation des délais cibles avec celles employées dans d'autres administrations, afin de mieux répondre aux besoins de ses clients.

De nouveaux délais cibles pour les demandes urgentes et les demandes moins urgentes ont été mis en place en janvier 2009. Dans les cas non urgents, ces délais sont maintenant de 30, 60 ou 90 jours, selon la gravité de l'infraction, la complexité de l'analyse et la capacité de la section. Dans les cas urgents, le Centre a commencé à consulter directement ses clients afin de déterminer les délais à respecter selon les circonstances et les critères établis par le Centre, ce qui signifie que les délais fixés dans chaque cas sont « axés sur la clientèle ».

Le Centre a aussi préparé des rapports trimestriels sur le rendement de chaque section d'enquête par rapport aux objectifs fixés dans les cas urgents et dans ceux qui le sont moins.

SUIVI DES CAS PAR ORDRE DE PRIORITÉ

Recommandation 3

Le Centre des sciences judiciaires doit assurer la saisie, dans ses systèmes d'information, des données sur les cas urgents qui permettent de surveiller et d'évaluer :

- *la capacité de chaque section d'enquête à répondre aux demandes urgentes;*
- *l'impact des cas urgents sur la charge de travail de chaque section d'enquête;*
- *les délais d'exécution réels.*

État actuel

Le Centre nous a informés qu'il avait modifié ses systèmes d'information en novembre 2008 de manière à pouvoir saisir et surveiller les données sur le rendement dans les cas urgents. Le système peut maintenant consigner les délais d'exécution convenus avec le client, la date d'achèvement réelle et les raisons de l'urgence.

L'impact des cas urgents sur la charge de travail de chaque section doit être évalué chaque année dans le cadre des activités de planification opérationnelle et de rendement du Centre.

Comme il est noté plus haut, le Centre produit notamment des rapports trimestriels sur le respect des délais d'exécution promis dans les cas urgents.

Le Centre nous a dit que, d'après les données recueillies au cours des cinq premiers mois suivant la modification de ses systèmes d'information, 89 % des demandes urgentes avaient été traitées à la date limite ou avant et dans un délai d'exécution moyen de 10 jours.

SURVEILLANCE DES CAUSES DES RETARDS

Recommandation 4

Pour assurer le suivi et l'évaluation des causes des retards dans le traitement des demandes et être ainsi en mesure de régler les problèmes systémiques, le Centre des sciences judiciaires doit :

- *veiller à ce que les raisons de tout retard important dans le traitement des demandes soient consignées dans ses systèmes d'information;*
- *établir des normes pour les processus suivis par chaque section d'enquête et surveiller les écarts entre les délais prévus et les délais réels;*
- *procéder à des évaluations périodiques des retards indus dans le traitement des demandes afin de déterminer les raisons des retards et les mesures à prendre pour réduire les chances que ces retards se répètent à l'avenir.*

État actuel

Le Centre nous a informés qu'il avait modifié ses systèmes d'information en novembre 2008 pour permettre aux chefs de section de surveiller les retards dans le traitement des demandes et d'en consigner les raisons.

Le système fournit des rapports aux gestionnaires sur les cas dont la date limite se rapproche. Les gestionnaires examinent ces rapports et accélèrent les cas au besoin pour prévenir les retards.

Le Centre nous a informés que, dans les cas qui dépassent les délais d'exécution fixés de 50 % ou plus, il avait commencé à exiger des gestionnaires qu'ils expliquent pourquoi dans les systèmes d'information. Les raisons invoquées comprennent les problèmes d'équipement ou de dotation, les absences, les incidents affectant la qualité, les charges de travail concurrentes, les goulots d'étranglement administratifs, les problèmes de sous-traitance et d'approvisionnement, le manque d'information sur les cas, l'incapacité de contacter le client et les retards dans d'autres sections. L'analyse des données recueillies depuis novembre 2008 montre que la principale cause de retard était les charges de travail concurrentes dues à la grande quantité de travail dans une section donnée.

Le Centre nous a informés qu'il devait continuer de recueillir des données pendant au moins un an pour pouvoir reconnaître les tendances associées aux retards. Il s'attendait à ce que les gestionnaires utilisent cette information dans le cadre de leurs prochaines activités annuelles de planification opérationnelle et de rendement afin d'identifier les causes des retards et les mesures correctives nécessaires.

MESURE DU RENDEMENT

Recommandation 5

Pour mieux surveiller son rendement financier et opérationnel et en rendre compte, le Centre des sciences judiciaires doit :

- *établir des mesures afin de pouvoir évaluer la rentabilité de ses opérations;*
- *comparer son rendement à celui d'autres laboratoires judiciaires;*
- *vérifier si ses rapports trimestriels sur les délais d'exécution moyens sont fournis aux clients qui en bénéficieraient le plus et envisager de leur envoyer directement ces rapports.*

État actuel

Le Centre nous a informés qu'en février 2009, il avait mené un exercice de mesure et de comparai-

son des coûts à l'aide des données de 2007-2008. Il mesure le rapport coût-efficacité en calculant le coût moyen des rapports, à partir des coûts de dotation et autres de chaque section et d'une proportion des autres coûts de soutien. Cet exercice de mesure se répétera chaque année dans le cadre des activités annuelles de planification opérationnelle et de rendement du Centre. Les mesures applicables à d'autres activités doivent être créées d'ici la fin de 2009-2010, après que les changements requis auront été apportés aux systèmes d'information du Centre.

Le Centre a également apporté des changements afin d'harmoniser ses activités avec celles d'autres administrations. Il a commencé à classer ses cas selon les codes d'infraction standard des rapports de crime dans l'industrie et il utilise les définitions reconnues à l'échelle internationale pour consigner les activités d'examen propres à chaque cas.

Le Centre nous a informés qu'il participait depuis 2007 à un projet multiterritorial continu d'établissement de données repères. Ce projet est dirigé par la West Virginia University et parrainé par le National Institute of Justice des États-Unis, et 14 laboratoires judiciaires de toute l'Amérique du Nord, dont celui de la GRC, y participent. Des stratégies d'évaluation doivent être élaborées d'ici la fin de 2009, une fois que des données suffisantes aux fins de comparaison et d'établissement de données repères auront été recueillies auprès de différentes administrations.

Selon le Centre, l'exercice d'établissement de données repères vise à définir et à normaliser des mesures de rendement qui peuvent servir à comparer le rendement entre les administrations et à évaluer l'affectation des ressources, les gains d'efficience et la valeur des services. Les principales mesures de comparaison entre les administrations sont les suivantes :

- la portée de l'analyse, comme le nombre moyen d'analyses effectuées par cas;
- l'exactitude et le contrôle de la qualité, comme le nombre moyen d'analyses par élément de preuve dans un cas donné;
- l'efficience et la productivité, comme le nombre moyen d'éléments de preuve par équivalent temps plein;
- les conditions du marché, comme le salaire moyen;
- la productivité du travail, comme le nombre moyen d'analyses par équivalent temps plein;
- l'économie de fonctionnement, comme le coût moyen par cas;
- d'autres mesures, comme l'arriéré de cas datant de plus de 30 jours.

Le Centre nous a informés qu'il continuait de remettre des fiches d'information aux clients chaque fois qu'ils soumettaient des éléments de preuve. Ces fiches contiennent des renseignements sur les délais d'exécution cibles et réels, qui sont mis à jour tous les trois mois, et elles sont censées donner aux clients du Centre une bonne idée du temps que le traitement de leurs demandes pourrait prendre.

Dans l'enquête annuelle sur la satisfaction des clients qu'il doit mener en 2009, le Centre prévoit inclure une question sur l'utilité des rapports de rendement remis aux clients, dont les fiches d'information sur les délais d'exécution moyens.

Ministère des Services sociaux et communautaires

Programme de logement communautaire

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.03 du *Rapport annuel 2007*

Contexte

Le Programme des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle du ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) finance les organismes communautaires bénéficiant de paiements de transfert qui offrent une vaste gamme de services et de mécanismes de soutien aux adultes et aux enfants ayant une déficience intellectuelle. En 2008-2009, les sommes affectées à ce programme s'élevaient à environ 1,5 milliard de dollars (1,2 milliard en 2006-2007), dont près des deux tiers sont allés au Programme de logement communautaire pour fournir des locaux d'habitation et des services de soutien aux enfants et aux adultes ayant une déficience intellectuelle.

Les fonds affectés au Programme de logement communautaire par le Ministère, qui étaient de 767 millions de dollars au moment de notre vérification de 2007, soit plus du double de ce qu'ils étaient lors de la vérification de 1999, ont grimpé à environ 976 millions de dollars en 2008-2009. La plus grande partie de ces dépenses était consacrée au logement dans des foyers de groupe pour adultes. Les placements résidentiels sont basés sur l'évaluation des besoins de la personne, et les services offerts vont du logement dans des conditions relativement indépendantes et des habitations ressemblant à des appartements où les résidents bénéficient du soutien d'un organisme, jusqu'aux soins intensifs assurés 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 dans des foyers de groupe qui accueillent généralement entre 3 et 6 personnes. L'accès aux services résidentiels est toutefois limité par la disponibilité des logements, qui dépend surtout du financement fourni par le Ministère.

Dans notre *Rapport annuel 2007*, nous avions formulé un certain nombre d'observations qui ressemblaient à celles figurant dans notre vérification de 1999. Nous avions notamment constaté ce qui suit :

- Depuis de nombreuses années, les fonds octroyés aux organismes dépendent surtout des niveaux antérieurs plutôt que des besoins, ce qui exacerbe les inégalités de financement. Les demandes de budget de l'Agence ne contiennent pas de détails suffisants pour permettre au Ministère de prendre des décisions de financement éclairées, et il y a peu d'indications montrant qu'il a examiné les demandes de budget afin de déterminer si elles étaient raisonnables. De nombreux organismes n'ont reçu le budget approuvé définitif que bien après la fin de l'exercice.

- Le processus budgétaire annuel a empêché le Ministère de surveiller ou de comparer des renseignements tels que le coût moyen des locaux et des services à l'intérieur d'un foyer. Selon nos calculs, les coûts supportés par les organismes que nous avons visités variaient entre 30 000 $ et plus de 200 000 $ par personne par an. Le Ministère n'était pas conscient de ces différences et il a été incapable de démontrer qu'elles étaient raisonnables ou justifiées.
- Le Ministère ne disposait pas des procédures et de l'expertise nécessaires pour garantir l'optimisation des ressources affectées aux projets d'immobilisations, et certains des coûts engagés semblaient excessifs. Dans un cas particulier, le Ministère a payé 380 000 $ pour la rénovation d'un bungalow qui avait coûté 390 000 $, sans chercher à déterminer si les rénovations étaient nécessaires et raisonnables et sans que les coûts soient comptabilisés en bonne et due forme.
- Dans bien des cas, il y avait peu de documents démontrant que la personne bénéficiant des services de logement avait une déficience intellectuelle ou que son placement était approprié et économique.
- Nous avons remarqué que certains lits restaient disponibles pendant 6 à 12 mois. Le mécanisme de financement du Ministère prévoyant le versement de la même somme pour tous les lits, qu'ils soient occupés ou non, les organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont peu motivés à remplir les lits disponibles. Les lits de certains organismes restaient disponibles pendant des périodes prolongées, alors que les centres d'accès de ces organismes affichaient de longues listes d'attente.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Selon l'information fournie par le ministère des Services sociaux et communautaires et un examen des travaux entrepris par son service de vérification interne, des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de la plupart de nos recommandations de 2007, mais il reste du chemin à faire pour régler tous les dossiers de façon satisfaisante. Les mesures prises pour donner suite à chacune de nos recommandations sont décrites ci-après.

GOUVERNANCE ET RESPONSABILISATION DES ORGANISMES

Recommandation 1

Pour aider à faire en sorte que les paiements de transfert aux organismes respectent le principe de l'optimisation des ressources et que les services fournis sont efficaces et répondent aux exigences du programme, le ministère des Services sociaux et communautaires et les organismes bénéficiaires de paiements de transfert doivent se conformer aux cadres obligatoires de gouvernance et de responsabilisation.

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait adopté une stratégie de gouvernance des organismes en quatre axes :

- préciser les attentes du Ministère pour la bonne gouvernance des organismes;
- intégrer les attentes clarifiées en matière de gouvernance au contrat de services;
- vérifier si les organismes satisfont aux attentes en matière de gouvernance et rendre compte de leur rendement à cet égard;
- prévoir des mesures correctives progressives pour les organismes à risque moyen et élevé.

Le Ministère a ajouté qu'il était en train de rédiger un guide sur les exigences de base associées à l'obligation de rendre compte des paiements de

transfert et qu'il l'enverrait aux organismes une fois terminé. Il a offert une formation à son personnel et préparé un guide d'apprentissage incluant des conseils pratiques sur la responsabilisation. Le Ministère a également apporté un certain nombre de modifications afin de clarifier son contrat de services standard. Ces modifications comprenaient une note sur les attentes du Ministère concernant la gouvernance des organismes.

La principale amélioration apportée dans ce dossier depuis notre *Rapport annuel 2007* était l'élaboration d'un processus d'évaluation des risques associés à chaque organisme, qui explore huit aspects, dont la gouvernance. Le Ministère s'est déjà servi du processus pour identifier les organismes à risque moyen et élevé et il demandera à ces organismes de présenter des plans d'action indiquant leurs stratégies d'atténuation des risques et les mesures correctives prévues. Au moment de notre suivi, cependant, le Ministère a souligné qu'il n'avait pas eu le temps d'examiner les progrès accomplis par les organismes dans le règlement des problèmes cernés.

CONTRÔLE DES PAIEMENTS DE TRANSFERT

Demandes de budget et contrats de services annuels; Rapports trimestriels; Rapprochement annuel des dépenses de programme; Qualification et formation du personnel.

Recommandation 2

Pour s'assurer que les fonds octroyés aux organismes de prestation de services sont basés sur les besoins évalués et proportionnels à la valeur des services fournis et mettre en oeuvre une responsabilisation financière plus efficace à l'égard des paiements de transfert aux organismes, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *réévaluer les objectifs de son processus annuel de demande, d'examen et d'approbation du budget des organismes et concevoir un processus efficace auquel il peut se conformer;*
- *soit mettre en oeuvre son actuel processus de déclaration trimestrielle de façon efficace, soit concevoir et mettre en oeuvre un processus révisé auquel il peut se conformer et qui permettra au personnel régional d'assurer une surveillance efficace des dépenses et des niveaux de services des organismes en cours d'exercice, peut-être en contrôlant les organismes à la lumière de quelques indicateurs déterminants;*
- *déterminer si son processus de rapprochement actuel répond aux objectifs et, dans la négative, concevoir un moyen plus pratique de surveiller les dépenses des organismes;*
- *évaluer le niveau d'expertise financière requise dans les bureaux régionaux et déterminer le nombre d'employés qui doivent posséder l'expertise requise et la meilleure façon d'acquérir cette expertise.*

État actuel

Le Ministère a apporté des améliorations aux processus de budgétisation annuelle, de déclaration trimestrielle et de production des rapports financiers annuels des organismes. Il mettait ces modifications à l'essai au moment de notre suivi et il comptait les mettre pleinement en oeuvre en 2010-2011. Le Ministère a approuvé une stratégie d'information prévoyant les améliorations suivantes :

- Le Ministère a uniformisé les catégories d'informations financières sur les revenus et les dépenses, ainsi que les données sur la dotation, à fournir dans les documents budgétaires et les rapports trimestriels. Cette uniformisation est censée permettre d'améliorer l'information disponible pour l'analyse des coûts et de la valeur, de comparer les paramètres de rendement entre les organismes, d'analyser les écarts régionaux et de simplifier la production des rapports.
- Il a réduit de moitié le nombre de catégories de dépenses utilisées dans les rapports finan-

ciers afin de fournir des renseignements plus exacts et plus utiles sur les services fournis.

- Il a élaboré des exigences opérationnelles pour l'automatisation de la trousse budgétaire des bénéficiaires de paiements de transfert. Entre-temps, le Ministère a modifié la trousse budgétaire et établi un répertoire central où sont stockées les données budgétaires et trimestrielles, les normes financières et de données et les règles de validation afin d'améliorer l'exactitude des données saisies par les organismes.

Le Ministère nous a informés qu'il avait aussi mis en oeuvre un nouveau processus de rapprochement annuel appelé Rapprochement annuel des paiements de transfert (RAPT), qui a remplacé le Rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes (RADP) du Ministère en 2007-2008. Le nouveau processus a pour but de simplifier le processus de rapprochement et de fournir au Ministère de meilleures informations sur le rendement financier. Il prévoit de nouvelles exigences en matière de rapprochement et de vérification, la présentation d'informations segmentées par programme, comme les coûts de subsistance résidentiels ou individuels, ainsi que les états financiers vérifiés et la nécessité de fournir une lettre de recommandations après la vérification. La formation sur le RAPT a été dispensée au personnel du Ministère et des organismes en 2008.

En ce qui concerne la qualification du personnel, le Ministère n'a pas encore examiné et évalué l'expertise financière requise dans ses bureaux régionaux, mais il prévoit le faire dans un proche avenir. Il a toutefois instauré un programme d'apprentissage et de perfectionnement à l'intention du personnel existant. Au moment de notre suivi, 19 séances de formation avaient eu lieu. Le Ministère a également créé des ressources en ligne, dont un programme d'apprentissage autonome, pour aider le personnel.

Malgré les améliorations précitées, les sondages de vérification interne du Ministère révélaient que les délais d'approbation des budgets et de présentation des rapports continuaient de poser problème. Les trousses budgétaires envoyées aux organismes continuaient de se faire attendre, et le Ministère ne recevait ou n'approuvait toujours pas les informations financières essentielles des organismes en temps opportun.

Initiative de fermeture des établissements

Recommandation 3

Pour s'assurer que les fonds octroyés aux organismes pour le placement de résidents des établissements provinciaux dans la collectivité sont raisonnables et appropriés, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *évaluer les avantages d'instaurer un processus plus concurrentiel au lieu de demander à des groupes de planification communautaire (comités composés de représentants des organismes de services locaux) de désigner l'organisme qui présentera une proposition pour le placement d'une personne dans la collectivité;*
- *obtenir des renseignements budgétaires ou autres suffisamment détaillés pour déterminer si le montant demandé est raisonnable et fournir une documentation à l'appui, lorsque ce montant diffère considérablement du coût prévu.*

État actuel

L'initiative de placement des résidents des établissements provinciaux dans la collectivité a pris fin en mars 2009. Le Ministère n'a pas instauré de processus plus concurrentiels pour le placement des résidents dans la collectivité, comme il était recommandé, mais il nous a informés que les bureaux régionaux avaient adopté des stratégies pour s'assurer que les budgets de placement étaient raisonnables. En effet, les bureaux régionaux fournissaient seulement des fonds pour la première année aux organismes dont les coûts de placement dépassaient les seuils établis et ils ne s'engageaient pas à financer les années subséquentes avant d'avoir fait un examen détaillé des coûts. Dans certaines régions, les coûts de placement dépassant le seuil

établi ont aussi été examinés par des tiers chargés de déterminer s'ils étaient raisonnables.

En dépit de ces stratégies, le Ministère n'a pas réussi à démontrer que ses décisions concernant les services de placement et leur financement étaient raisonnables et appropriées, et il a continué d'approuver les fonds en l'absence de renseignements suffisamment détaillés à l'appui du montant demandé.

Surveillance des projets d'immobilisations

Recommandation 4

Pour démontrer que les fonds d'immobilisations octroyés aux organismes sont nécessaires et raisonnables et qu'ils permettent de créer le plus grand nombre de places possible, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *assurer la conformité à toutes les exigences de ses Lignes directrices pour les projets d'infrastructure, dont la nécessité de préparer une analyse de rentabilisation qui démontre que des solutions de rechange ont été envisagées et que l'option la plus rentable a été choisie;*
- *obtenir l'expertise nécessaire (en faisant appel à un expert de l'extérieur, au besoin) ainsi que des renseignements suffisamment détaillés sur tous les projets proposés pour déterminer si les coûts à engager sont nécessaires et raisonnables;*
- *obtenir une comptabilisation définitive des coûts engagés.*

État actuel

Le Ministère a engagé quatre analystes des immobilisations pour qu'ils aident les régions à s'assurer que la documentation essentielle a été versée au dossier pour tous les projets d'immobilisations achevés au moment de notre vérification de 2007 et qu'ils leur offrent un soutien continu pour les projets d'immobilisations liés à l'initiative de fermeture des établissements. Un analyste des immobilisations devait être retenu une fois l'initiative de fermeture des établissements terminée.

Le Ministère a actualisé ses lignes directrices en 2007 en réponse à nos travaux de vérification et il nous a informés qu'une autre mise à jour était en cours au moment de notre suivi. Il a aussi mis au point de nouveaux outils à l'appui des régions et des organismes bénéficiaires de paiements de transfert. Le Ministère enseigne les processus et procédures en matière d'immobilisations aux régions.

Le service de vérification interne du Ministère a examiné les dossiers des dépenses en immobilisations dans les régions et noté que les dossiers étaient généralement bien organisés et qu'ils démontraient la nécessité du projet d'immobilisations. Il fallait toutefois déployer plus d'efforts pour consigner les solutions de rechange envisagées et les offres concurrentielles reçues afin de démontrer que l'option la plus rentable a été choisie. Le service de vérification interne a également constaté qu'il manquait parfois des factures et d'autres renseignements nécessaires pour comptabiliser les coûts définitifs des projets d'immobilisations, et que les modifications apportées aux accords sur les dépenses en immobilisations n'étaient pas expliquées.

Politiques et procédures d'achat des organismes

Recommandation 5

Pour s'assurer que les dépenses des organismes sont raisonnables et conformes au principe de l'optimisation des ressources, le ministère des Services sociaux et communautaires doit confirmer que les conseils d'administration des organismes garantissent la conformité aux bonnes pratiques opérationnelles, dont les politiques et procédures écrites régissant des activités telles que l'achat des biens et services et le traitement des factures à payer.

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'en novembre 2008, il avait diffusé, à l'intention des organismes bénéficiaires de paiements de transfert, des « pratiques exemplaires » dans les domaines suivants :

- le remboursement des frais de déplacement, de repas et d'accueil;
- l'acquisition de biens et de services, dont les services de conseil, et l'utilisation des cartes de crédit et d'achat par les organismes;
- la gestion du parc automobile et le recours à d'autres modes de transport routier.

Le Ministère a indiqué à ses organismes qu'il s'attendait à ce qu'ils intègrent ces pratiques exemplaires dans leurs politiques et procédures et fournissent une confirmation écrite de leur conformité à ces pratiques. Le Ministère exige aussi des organismes qu'ils démontrent leur conformité aux pratiques exemplaires la prochaine fois qu'ils seront vérifiés par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario.

SURVEILLANCE DE LA PRESTATION DES SERVICES

Accès aux services

Recommandation 6

Pour s'assurer que toutes les personnes ayant une déficience intellectuelle sont traitées de façon uniforme à l'échelle de la province et que les placements sont appropriés et économiques, le Ministère doit :

- *envisager de fournir des lignes directrices aux centres d'accès afin d'encourager des décisions de placement uniformes à l'échelle de la province;*
- *veiller à ce que les centres d'accès conservent des documents démontrant qu'ils ont suivi une procédure uniforme pour déterminer si une personne a une déficience intellectuelle et que les placements résidentiels sont appropriés et économiques;*
- *s'assurer que les places disponibles sont remplies le plus rapidement possible;*
- *obtenir des renseignements sur les listes d'attente et les lits disponibles et en tenir compte dans la planification des services et dans ses décisions de financement annuelles.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait mis à l'essai un nouveau formulaire de demande et instrument commun d'évaluation des risques, mais qu'il ne l'avait pas encore mis en oeuvre partout dans la province. Le nouveau formulaire de demande tient compte des facteurs de risque qui feront partie du nouveau processus de priorisation. Au moment de notre suivi, il lui restait à valider les facteurs de risque afin d'uniformiser la gestion des listes d'attente pour les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle à travers la province.

Le Ministère a ajouté que, pour se conformer aux nouvelles exigences des contrats de services, les organismes devaient signaler les places disponibles aux centres d'accès locaux dans les 10 jours. Les centres d'accès, à leur tour, doivent tenir des données sur le nombre de places disponibles par organisme et par type de programme, et expliquer au Ministère pourquoi un lit n'a pas été occupé au cours du trimestre.

Un projet de loi prévoyant un processus révisé d'accès aux services a été présenté à l'Assemblée législative depuis notre vérification de 2007. Il désigne les entités de placement et de financement qui seront habilitées à administrer le processus de demande. Une fois désignées, ces entités devront prioriser l'accès aux services, établir et tenir à jour les listes d'attente, et présenter des rapports annuels au Ministère. Le Ministère, quant à lui, devra publier ces rapports dans les 60 jours suivant leur réception. On s'attend à ce que la loi proposée soit proclamée en 2010-2011 et à ce que les entités assument leurs nouvelles responsabilités en 2010-2011 et 2011-2012.

Examens de conformité aux exigences du Programme et inspections liées à la délivrance des permis

Recommandation 7

Pour s'assurer que son processus d'examen de la conformité répond à l'objectif de protéger les personnes

vulnérables prises en charge, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *tenir une liste exacte et à jour de tous les foyers de groupe pour adultes et prendre les dispositions nécessaires pour que 20 % d'entre eux soient examinés chaque année et que les foyers de groupe pour résidents à risque élevé soient inspectés à une fréquence raisonnable;*
- *réévaluer l'opportunité pour les organismes de choisir les foyers à inspecter et d'avertir ceux-ci bien à l'avance;*
- *envisager d'établir une liste de contrôle détaillée qui l'aiderait à s'assurer que tous les éléments requis de l'examen de conformité sont vérifiés et documentés de façon adéquate;*
- *assujettir les lacunes cernées à un suivi pour confirmer que les mesures correctives nécessaires ont été prises en temps opportun.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait amélioré son processus d'examen de la conformité depuis notre vérification de 2007. Ces améliorations comprenaient l'établissement d'une liste de contrôle automatisée et uniformisée pour les examens de conformité et d'une liste exacte et à jour des foyers de groupe financés dans le cadre du Programme de logement communautaire, qui doit être maintenue par le Système d'information sur la gestion des services du Ministère et son Système automatisé de délivrance des permis.

En 2008, le Ministère a établi un modèle ministériel/régional combiné pour les examens de conformité des foyers de groupe pour adultes. Ce projet de deux ans est censé se terminer en 2010. Il a pour but d'actualiser les examens et inspections de conformité ainsi que la liste des foyers de groupe admissibles et d'établir des processus à cette fin. Au moment de notre suivi, environ 24 % des foyers de groupe admissibles pour adultes avaient subi des inspections de conformité. Le Ministère a indiqué qu'il avait décidé de maintenir l'équipe de vérification de la conformité pour que les examens se poursuivent à la fin du projet de deux ans.

Les nouvelles lois proposées sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle prévoient des inspections sans mandat. Les circonstances dans lesquelles le Ministère pourra procéder à des inspections sans mandat seront explicitées dans un règlement, qui n'avait pas encore été rédigé au moment de notre suivi. Des mécanismes d'assurance de la qualité étaient en voie d'élaboration et ils pourraient être inclus dans le nouveau règlement et dans les directives d'orientation du Ministère.

Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas encore établi la procédure à suivre pour prendre les mesures correctives nécessaires.

Déclaration des incidents graves

Recommandation 8

Pour protéger de façon plus efficace la santé et la sécurité des résidents des logements communautaires, le ministère des Services sociaux et communautaires doit réévaluer les objectifs du processus de déclaration des incidents graves et se fonder sur les résultats de cette réévaluation pour :

- *fournir aux organismes une définition claire et non ambiguë des incidents graves à signaler;*
- *concevoir un processus qui répond à ses objectifs et que ses bureaux régionaux peuvent surveiller de façon efficace.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'en réponse à notre recommandation sur la déclaration des incidents graves, il avait :

- élaboré de nouvelles lignes directrices et procédures à l'intention des fournisseurs de services, dont des définitions plus claires des incidents graves;
- introduit un nouveau formulaire de rapport intégré et rationalisé;
- identifié les pratiques exemplaires en gestion des incidents graves et communiqué cette information aux bureaux régionaux;
- fait une utilisation plus efficace de la base de données automatisée.

Bien que le Ministère semble avoir fait d'importants progrès dans la mise en oeuvre de notre recommandation, il était encore en train d'élaborer des options pour la déclaration des cas de recours à des moyens de contention – qui est la cause la plus commune d'incidents graves – au moment de notre suivi. De plus, un examen entrepris par le service de vérification interne du Ministère faisait état d'un manque d'uniformité dans les progrès réalisés à cet égard par les régions : un bureau régional avait mis au point des pratiques opérationnelles pour la gestion des procédures de déclaration des incidents graves afin de satisfaire aux attentes du Ministère, tandis qu'un autre s'était contenté de modifier sa façon d'utiliser la base de données.

Procédures de plainte

Recommandation 9

Pour aider à s'assurer que toutes les plaintes reçues par les organismes font l'objet d'une audience équitable et sont réglées de façon satisfaisante en temps opportun, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- *exiger de tous les organismes qu'ils mettent en place un processus de traitement des plaintes semblable à celui qui est décrit dans la* Loi sur les services à l'enfance et à la famille *et veiller à ce qu'ils s'y conforment;*
- *s'assurer que toutes les plaintes renvoyées à un bureau régional du Ministère sont enregistrées, suivies et réglées de façon équitable en temps opportun.*

État actuel

Le Ministère semble avoir fait peu de progrès dans la mise en oeuvre de notre recommandation sur les procédures de plainte. Il nous a informés qu'il essayait de déterminer les pratiques exemplaires en gestion des plaintes reçues et qu'il prévoyait recommander un ensemble de pratiques exemplaires aux bureaux régionaux.

Nous avons remarqué que la loi proposée sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle incluait des dispositions obligeant les fournisseurs de services à se doter de procédures écrites pour le traitement des plaintes, et que le Ministère pourrait fournir plus de détails sur ces exigences dans le règlement à rédiger d'ici la fin de l'exercice 2009-2010. Il pourrait aussi être nécessaire d'inclure des procédures de plainte pour les fournisseurs de services dans les futures directives d'orientation et lignes directrices.

SYSTÈMES D'INFORMATION

Recommandation 10

Le ministère des Services sociaux et communautaires doit s'assurer que son Système d'information sur la gestion des services (SIGS) fournit des renseignements complets, exacts et utiles sur lesquels la direction peut fonder ses décisions et qui peuvent l'aider à déterminer si les services fournis par les organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont efficaces et conformes au principe de l'optimisation des ressources.

État actuel

Le Ministère a fait des progrès dans la mise en oeuvre de nos recommandations concernant son système d'information. Il a notamment élaboré des exigences opérationnelles pour l'automatisation de la trousse budgétaire des bénéficiaires de paiements de transfert. En attendant qu'un système automatisé soit mis au point, le Ministère a préparé une trousse budgétaire modifiée et un répertoire central où sont stockées toutes les données budgétaires et trimestrielles. Cet outil comprendra les nouveaux éléments d'information financière, des catégories de dépenses simplifiées, des normes de données de service et des règles de validation afin d'améliorer la qualité des données au point de saisie.

Le Ministère a aussi mis en oeuvre une application Web incluant un éventail d'outils et de rapports analytiques pour aider les bureaux régionaux à améliorer l'intégralité et l'exactitude des données du SIGS. L'intégralité et l'exactitude des rapports du SIGS ainsi que leur utilité pour la prise de décisions par la direction seront évaluées lors des futures vérifications.

Ministère des Transports

Formation et évaluation des conducteurs

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.04 du *Rapport annuel 2007*

Contexte

Le ministère des Transports (le Ministère) protège le public en s'assurant que seules les personnes qui démontrent qu'elles conduiront vraisemblablement avec prudence bénéficient du privilège de conduire sur une voie publique.

Bien que la province ne réglemente pas les auto-écoles, le Ministère administre actuellement un programme volontaire de cours de conduite pour débutants (CCD), en vertu duquel les auto-écoles qui satisfont aux exigences prescrites peuvent devenir des fournisseurs de cours approuvés par le Ministère. Ces écoles peuvent alors remettre aux élèves qui réussissent le cours un certificat de cours de conduite (certificat CCD) qui leur permet de retrancher jusqu'à quatre mois de l'étape G1, dont la durée minimale serait autrement de 12 mois, et qui pourrait leur donner droit à une réduction de leurs primes d'assurance. Environ 120 000, ou 55 %, des quelque 218 000 nouveaux conducteurs qui reçoivent leur permis chaque année ont suivi un CCD, et environ 67 000 d'entre eux choisissent de se présenter à l'épreuve de conduite pour le permis G2 avant la fin de la période d'attente normale de 12 mois.

Dans notre *Rapport annuel 2007*, nous avions conclu que le taux de collision des conducteurs débutants inscrits au programme CCD était sensiblement plus élevé que celui des conducteurs qui n'avaient pas participé au programme. Quoique cette statistique ne reflète pas nécessairement l'efficacité du programme CCD, le Ministère n'avait pas cherché à déterminer pourquoi les taux de collision des conducteurs inscrits au programme étaient plus élevés. Nous avons également constaté ce qui suit :

- Notre analyse des statistiques concernant les conducteurs de l'Ontario et d'autres études montraient que les conducteurs qui tiraient parti de la réduction de délai affichaient des taux de collision plus élevés que ceux qui étaient supervisés durant une plus longue période.
- Pratiquement tous les intervenants de l'extérieur que nous avons interviewés craignaient que des auto-écoles sans scrupules ne vendent des certificats de cours de conduite à des élèves qui n'avaient pas suivi les CCD requis.
- Lors de l'inspection des auto-écoles offrant des CCD, le Ministère ne vérifiait pas si les cours étaient conformes au programme approuvé. Les inspections effectuées avaient toutefois permis de détecter de nombreux cas de non-conformité à répétition par les auto-écoles.

Bien que le Ministère soit l'ultime responsable de l'évaluation des conducteurs et de la délivrance des permis de conduire, l'administration des examens de conduite est impartie au secteur privé. Nous avions noté une amélioration appréciable des temps d'attente pour l'examen sur route, qui étaient une des grandes préoccupations de notre vérification de 2001. Nous avions toutefois constaté des différences dans les taux de réussite des examinateurs, qui étaient assez importantes pour indiquer que les candidats n'étaient pas traités de façon uniforme à l'échelle de la province. On notait également de nombreux cas dans lesquels les candidats n'avaient pas eu à exécuter toutes les manoeuvres nécessaires. De plus, certains candidats pourraient avoir parcouru d'importantes distances pour passer leur examen sur route dans un centre plus éloigné où les exigences semblaient moins rigoureuses.

L'entente d'impartition de l'administration des examens de conduite conclue entre le Ministère et le fournisseur de services comportait des mécanismes de surveillance efficaces établissant certaines normes de rendement. En surveillant le rendement du fournisseur de services, le Ministère a détecté beaucoup de lacunes qui pourraient révéler des problèmes persistants.

En vertu du Programme d'attestation de la compétence des conducteurs, le Ministère désigne des autorités reconnues telles que des municipalités, des entreprises de camionnage et des compagnies d'autobus scolaires pour qu'elles offrent un programme approuvé de formation et d'examen à leurs employés. Les employés qui réussissent le programme peuvent passer du permis de catégorie G à un permis de catégorie commerciale. Environ 8 600 permis commerciaux, ou 20 % du total, sont délivrés ainsi chaque année. Les inspections effectuées par le Ministère et ses enquêtes sur les plaintes reçues avaient toutefois révélé des cas dans lesquels les autorités reconnues et leurs instructeurs avaient délivré des permis de catégorie supérieure à des conducteurs qui n'avaient pas reçu la formation ou démontré les compétences nécessaires au volant ou à des personnes autres que des employés.

Nous avons recommandé certaines améliorations, et le Ministère s'est engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Selon l'information que nous avons reçue, le Ministère aurait fait d'importants progrès dans la mise en oeuvre de plusieurs des recommandations de notre *Rapport annuel 2007*. Il a notamment amélioré son processus d'inspection pour les cours de conduite donnés dans le cadre du programme CCD et renforcé les contrôles sur la délivrance des certificats de cours de conduite. Nous avons constaté que le Ministère avait fait des progrès dans la mise en oeuvre de certaines autres recommandations, comme prendre des mesures correctives pour réduire les écarts dans les taux de réussite et déterminer le temps requis pour faire passer les examens sur route, et que ses efforts se poursuivaient. L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

FORMATION DES CONDUCTEURS

Programme de cours de conduite pour débutants

Recommandation 1

Pour que les conducteurs inscrits au Programme de cours de conduite pour débutants (programme CCD) apprennent à conduire avec prudence, le ministère des Transports doit évaluer l'efficacité du programme, notamment en cherchant à savoir pourquoi le taux de collision des conducteurs qui ont suivi un CCD est plus élevé.

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'il avait apporté des changements importants afin d'améliorer les normes applicables aux CCD et de renforcer sa surveillance

des auto-écoles. Un examen interne du système de délivrance graduelle des permis de conduire (SDGPC) a aussi permis de repérer plusieurs améliorations au SDGPC qui affecteraient le programme CCD, comme accroître la période minimum de supervision des conducteurs débutants (étape G1). Le Ministère était en train de faire approuver les modifications aux règlements qui lui permettraient d'apporter ces améliorations.

Étant donné ce qui précède et les autres changements importants au programme CCD décrits dans la section qui suit, le Ministère a indiqué qu'il serait préférable d'attendre que les nouvelles normes soient mises en place avant d'évaluer l'efficacité du nouveau programme CCD. Selon ses estimations, il devrait être possible de faire une évaluation conjointe du SDGPC et du programme CCD dans environ trois à cinq ans, ce qui correspond au temps généralement requis pour accumuler les données nécessaires sur les collisions et les infractions.

Le Ministère a conclu un marché avec la Fondation de recherches sur les blessures de la route (FRBR) pour que celle-ci élabore une méthodologie d'évaluation du SDGPC, qui servira à l'avenir à déterminer l'effet des modifications récentes au système. Aux termes de ce marché, la FRBR doit procéder à une évaluation de la sécurité et mener un sondage auprès des conducteurs G1 qui ont suivi des CCD et qui ont été autorisés à réduire la période de conduite supervisée. Les méthodologies devaient être finalisées avant septembre 2009.

Programme de formation des conducteurs; Conducteurs bénéficiant d'une réduction de délai à l'étape G1

Recommandation 2

Pour s'assurer que les nouveaux conducteurs reçoivent une formation supervisée adéquate au volant, le ministère des Transports doit :

- *actualiser ses normes et son programme de façon à tenir compte des changements survenus sur les routes au cours de la dernière décennie;*
- *réexaminer l'opportunité de raccourcir la période de conduite supervisée (étape G1) pour les conducteurs qui réussissent le programme de cours de conduite pour débutants.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait actualisé les normes CCD et élaboré un nouveau programme de formation tenant compte des changements survenus sur les routes. Les anciennes normes mettaient l'accent sur les techniques de conduite. Les nouvelles normes CCD couvriront encore les techniques de conduite, mais accorderont une plus grande importance à l'attitude du conducteur, particulièrement la sensibilisation au risque, l'attention et la responsabilité.

Les fournisseurs de CCD pouvaient acheter le nouveau programme de formation auprès du Ministère ou élaborer leur propre programme et le soumettre à l'approbation du Ministère avant le 17 avril 2009. Selon le Ministère, tous les fournisseurs de CCD s'étaient conformés à cette exigence et le règlement les obligeait à offrir le nouveau programme de formation à compter du 1er septembre 2009. Le Ministère vérifiera les écoles dans le cadre de ses efforts de surveillance de la conformité pour s'assurer qu'elles ont toutes obtempéré.

En ce qui concerne l'opportunité de raccourcir la période de conduite supervisée pour les conducteurs qui réussissent le programme CCD, les changements proposés au SDGPC prolongeraient la durée minimum de l'étape G1 et la période durant laquelle les conducteurs débutants doivent être supervisés avant de pouvoir bénéficier de la réduction de délai. Dans le cadre du SDGPC existant, les conducteurs débutants doivent rester à l'étape G1 pendant 12 mois avant de se présenter à l'examen sur route menant à l'étape non supervisée (G2), et cette période peut être ramenée à huit mois pour les conducteurs qui réussissent le programme CCD. Les changements proposés prolongeraient la durée minimum de l'étape G1 à 18 mois, et les conducteurs qui réussissent le programme CCD devraient rester à l'étape supervisée (G1) pendant 12 mois.

Inspection des auto-écoles

Recommandation 3

Le ministère des Transports doit s'assurer que les auto-écoles offrent une formation conforme au programme qu'il a approuvé :

- *en élaborant et en adoptant une stratégie d'inspection plus exhaustive et davantage axée sur le programme de formation approuvé;*
- *en suivant les lacunes décelées et en prenant des mesures plus sévères en cas d'infractions répétées;*
- *en s'employant avec le ministère des Services gouvernementaux à informer les élèves des auto-écoles figurant sur sa Liste de mises en garde pour les consommateurs.*

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'en décembre 2008, il avait lancé un nouveau programme de vérification prévoyant l'inspection de toutes les écoles, particulièrement celles qui sont considérées comme présentant un risque élevé. Le programme de vérification tient compte des résultats des vérifications antérieures et comporte des volets tels qu'un programme amélioré de vérification sur le terrain pour les nouvelles écoles qui ouvrent leurs portes, la conformité aux normes du Ministère, la répression de la fraude et la sensibilisation au vol d'identité (qui survient lorsqu'on se sert des données sur les élèves pour réserver des examens sur route sous de faux prétextes). Le nouveau processus encourage aussi les inspecteurs à assister à des cours pour observer ce qu'on y enseigne. Le Ministère continuait également de procéder à des « évaluations mystères », c'est-à-dire qu'il engage des gens qui se font passer pour des membres du public et s'inscrivent à un CCD, puis déterminent si le cours en question est conforme aux normes du Ministère.

Le Ministère a ajouté qu'il avait pris des mesures pour retirer l'approbation du Ministère dans le cas des écoles qui ont été reconnues coupables de fraude. Après ses vérifications de 2007, huit écoles ont vu leur statut révoqué parce qu'elles avaient vendu des certificats de cours de conduite et 23 autres, parce que la qualité de leur enseignement était inférieure aux normes. Lorsque la non-conformité était suffisamment grave, le Ministère menait des vérifications de suivi pour s'assurer que tous les problèmes avaient été rectifiés. Il a affirmé que les mesures prises jusqu'ici avaient été efficaces et que les vérifications subséquentes indiquaient que les auto-écoles se conformaient généralement aux normes du Ministère.

En ce qui concerne les auto-écoles qui figuraient sur la « Liste de mises en garde pour les consommateurs » du ministère des Services aux consommateurs (ancien ministère des Services gouvernementaux), le Ministère affiche l'information pertinente sur son site Web pour que les élèves qui suivent des CCD ou qui envisagent d'en suivre connaissent les exigences du programme et les responsabilités du fournisseur de CCD.

Certificats de cours de conduite

Recommandation 4

Le ministère des Transports doit renforcer ses contrôles afin de réduire au minimum le risque que des certificats CCD soient remis à des élèves qui n'ont pas suivi la formation requise. Il doit aussi donner suite aux soupçons de vente frauduleuse de certificats et prendre des mesures immédiates lorsque ces soupçons sont confirmés.

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'en septembre 2008, il avait remplacé les certificats CCD sur papier par une interface électronique qui relie les données sur les certificats CCD à la base de données sur les examens de conduite. Ceci élimine la nécessité de délivrer des certificats papier en blanc et d'en assurer le suivi et empêche les écoles non approuvées par le Ministère d'accéder aux certificats. Le système électronique apparie le nom du conducteur et le numéro du permis de conduire avec les données correspondantes de la base de données sur les examens de conduite afin d'en assurer la légitimité. Le système ne permet pas d'antidater l'information sur les cours suivis et l'élève ne peut recevoir une

réduction de délai qu'au moment de réserver son examen. Ces contrôles aident à empêcher les fournisseurs sans scrupules de vendre des certificats de cours de conduite.

Le Ministère a ajouté que seuls les instructeurs et les écoles accrédités avaient accès au système, et le nombre de certificats délivrés par les écoles faisait l'objet d'un suivi. Si l'on découvre (par exemple, lors d'une vérification) qu'une école approuvée par le Ministère a délivré des certificats à des élèves qui n'avaient pas suivi de CCD, le statut de l'école sera révoqué et son accès au système sera bloqué. Le Ministère peut aussi porter des accusations contre l'école en vertu du *Code de la route*, s'il y a lieu.

Auto-écoles non approuvées par le Ministère

Recommandation 5

Pour protéger le public, le ministère des Transports doit travailler avec le ministère des Services gouvernementaux et prendre des mesures pour s'assurer que seuls les fournisseurs légitimes sont autorisés à exercer des activités et à se présenter comme fournisseurs de cours approuvés par le Ministère.

État actuel

Depuis juin 2007, toute école qui se dit approuvée par le Ministère alors qu'elle ne l'est pas commet une infraction au *Code de la route*. Dans le passé, le Ministère avait pour pratique de rendre une ordonnance d'interdiction contre toute école non approuvée qui prétendait l'être. Le Ministère nous a informés qu'il avait décidé de prendre des mesures plus rigoureuses et qu'il porterait désormais des accusations contre toute école faisant une fausse déclaration, lorsque les circonstances le justifient. Les règlements entrés en vigueur en septembre 2007 ont permis d'accélérer la prise des sanctions contre les écoles qui ne respectent pas les normes CCD et ils aident à empêcher les propriétaires sanctionnés d'ouvrir une nouvelle école sous un nom différent.

Depuis décembre 2007, seuls les instructeurs de conduite qui travaillent pour des auto-écoles approuvées par le Ministère peuvent offrir des CCD aux nouveaux conducteurs en Ontario. Le Ministère a indiqué que la transition des certificats papier de cours de conduite à un système électronique empêcherait les écoles non approuvées d'avoir accès à des certificats et d'en délivrer à leurs élèves.

Instructeurs de conduite

Recommandation 6

Pour s'assurer que les apprentis conducteurs reçoivent une formation appropriée et pour protéger la sécurité du public, le ministère des Transports doit :

- *actualiser le programme de formation des instructeurs de conduite et envisager de rétablir la formation des nouveaux maîtres instructeurs;*
- *envisager de renforcer les exigences en matière de formation pour le maintien d'un permis d'instructeur de conduite;*
- *veiller à ce que les instructeurs qui font l'objet de nombreuses plaintes soient traités de façon plus rigoureuse.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait établi des normes pour la formation des nouveaux maîtres instructeurs, mais il n'avait pas encore élaboré de programme de formation fondé sur les nouvelles normes. Il a précisé qu'il allait rencontrer des intervenants de l'industrie à l'automne 2009 dans le but de concevoir de nouveaux programmes de formation des maîtres instructeurs et des instructeurs de conduite.

Le Ministère a aussi indiqué qu'il avait pris des mesures afin de renforcer les exigences à respecter pour obtenir et conserver un permis d'instructeur de conduite. Mentionnons notamment que les candidats au permis ne doivent avoir aucun point d'inaptitude ni aucune condamnation au criminel, que leur permis sera révoqué s'ils sont reconnus coupables de fraude, et que le nombre de points d'inaptitude qu'un instructeur peut accumuler

après avoir reçu son permis a été réduit. Le Ministère a examiné tous les permis existants d'instructeur de conduite selon la politique révisée et cet examen a entraîné la révocation de plus de 150 permis. Le Ministère était aussi à mettre en oeuvre une exigence selon laquelle tous les instructeurs de conduite doivent suivre des cours de recyclage périodiques.

En ce qui concerne les instructeurs de conduite qui ont fait l'objet de nombreuses plaintes, le Ministère nous a informés qu'il pouvait déclarer les instructeurs « inaptes » s'ils s'adonnaient à des activités frauduleuses, par exemple en vendant des certificats de cours de conduite. Il s'agit d'une nouvelle approche – le Ministère était auparavant incapable de prendre de telles mesures. Bien que la révocation d'un permis d'instructeur pour cause d'inaptitude soit un processus compliqué exigeant beaucoup d'information, elle est maintenant possible alors qu'elle ne l'était pas auparavant.

Programme d'attestation de la compétence des conducteurs

Recommandation 7

Pour réduire au minimum le risque pour la sécurité du public et tenir compte des préoccupations découlant des inspections des organismes autorisés à former et à évaluer les candidats aux permis de catégorie supérieure, le ministère des Transports doit :

- *se conformer à sa politique d'inspecter ces organismes chaque année et d'étendre son inspection aux processus de formation et d'examen;*
- *prêter une attention particulière au risque que ces organismes délivrent des permis de catégorie supérieure à des conducteurs non qualifiés.*

État actuel

Le Ministère a indiqué que, pour améliorer l'intégrité des programmes et renforcer la protection du consommateur, il avait élaboré un processus d'inspection axé sur le risque afin de cibler les autorités reconnues à risque élevé et d'assurer un suivi à intervalles d'un à trois ans. Le nouveau processus incluait une inspection des processus de formation et d'examen. Lorsqu'une vérification révèle un cas de non-conformité au programme, une suspension administrative est imposée à l'autorité reconnue. Au 31 mars 2009, le Ministère avait vérifié toutes les autorités reconnues non inspectées au cours des deux dernières années. Selon le Ministère, tout organisme qui a déjà délivré des permis de catégorie supérieure à des conducteurs non qualifiés serait automatiquement désigné à risque élevé.

ÉVALUATION DES CONDUCTEURS

Surveillance de la prestation des services d'examen par le fournisseur de services

Recommandation 8

Pour s'assurer que le fournisseur chargé d'évaluer les conducteurs satisfait à l'objectif consistant à délivrer des permis uniquement aux personnes qualifiées, le ministère des Transports doit :

- *mener des inspections de conformité à la fréquence prévue par l'approche axée sur le risque;*
- *fournir de plus amples renseignements au fournisseur de services sur les défauts de conformité systémiques en l'absence d'avis de défaut formel et veiller à ce que ces lacunes fassent l'objet d'un suivi lors des futures vérifications de conformité;*
- *améliorer les capacités de consultation et de production de rapports du système d'information de gestion afin de permettre une identification proactive des problèmes récurrents plus graves.*

État actuel

Le Ministère nous a informés que ses efforts de surveillance de la conformité mettaient désormais l'accent sur la surveillance des lieux à risque élevé et à problème. Il a élaboré de nouvelles normes d'évaluation fondées sur le rendement et les défauts antérieurs, l'emplacement géographique, le volume de transactions, etc., afin d'aider à déterminer la fréquence des vérifications. Ces normes ont été distribuées à tout le personnel sur le terrain afin d'assurer l'uniformité et la conformité aux normes.

Le personnel du Ministère avise les centres d'examen de conduite de tout problème de rendement tout de suite après la vérification. De nouvelles structures de gouvernance ont d'ailleurs été mises en place à l'automne 2007 afin d'améliorer la collaboration et le partage de l'information avec le fournisseur de services. Des comités de travail, regroupant des employés du Ministère et du fournisseur de services, se réunissent régulièrement pour discuter de différents problèmes opérationnels et de conformité et formuler des recommandations sur des points précis.

Le Ministère nous a informés qu'il avait remédié aux problèmes grâce à son système de rapports de surveillance de la conformité, qui peut procurer au fournisseur de services des données et rapports mensuels sur les problèmes systémiques, organisés par lieu et par norme de rendement. Outre les rapports réguliers, le système peut maintenant effectuer plus facilement des analyses ponctuelles qui auraient nécessité de grands efforts de programmation dans le passé.

Résultats des examens de conduite

Recommandation 9

Pour que les examens de conduite soient administrés de façon uniforme à l'échelle de la province, le ministère des Transports doit :

- *faire enquête sur les écarts importants dans le taux de réussite des centres d'examen et exiger que des mesures correctives soient prises pour réduire les écarts;*
- *examiner le temps requis pour faire passer les examens sur route en incluant toutes les manoeuvres à évaluer et en reconnaissant que ce temps pourrait varier selon la municipalité où le centre est situé.*

État actuel

Le Ministère a indiqué que son fournisseur de services avait formalisé les procédures et protocoles que les superviseurs du centre d'examen peuvent utiliser lorsque les taux de réussite des examinateurs s'écartent de la norme. Il était en train d'établir une norme acceptable pour chaque centre d'examen et le taux de rendement de chaque examinateur sera comparé à cette norme.

Le Ministère et le fournisseur de services ont commencé à comparer les caractéristiques des parcours utilisés aux exigences des examens sur route. Cet exercice avait pour but de repérer les lieux d'examen où l'infrastructure routière ne permet pas de vérifier l'aptitude du conducteur à exécuter les manoeuvres exigées, en plus d'estimer le temps raisonnable requis pour faire passer un examen sur chaque parcours. Le Ministère s'attendait à avoir vérifié tous les parcours avant la fin septembre 2009 et recueilli tous les renseignements nécessaires avant octobre 2009.

Service à la clientèle

Recommandation 10

Pour maintenir un niveau élevé de service à la clientèle, le ministère des Transports doit surveiller périodiquement la conformité du fournisseur aux normes de rendement en matière de service à la clientèle, y compris son processus de traitement et de règlement des plaintes.

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'un sondage avait été réalisé auprès de la clientèle de tous les centres d'examen à l'automne 2007 et que les résultats finals lui avaient été présentés en août 2008. Le taux de satisfaction à l'échelle de la province s'élevait à 87 %. Le Ministère a indiqué qu'il continuait d'effectuer des sondages annuels auprès de la clientèle et de travailler avec le fournisseur de services à élaborer des plans d'action tenant compte des résultats des enquêtes annuelles.

Le Ministère a aussi travaillé avec son fournisseur de services à l'élaboration d'un protocole de rapport sur le service à la clientèle. Le rapport initial, portant sur la période de mai à juillet 2008, a été finalisé en octobre 2008. Le Ministère devait continuer de produire le rapport sur le service à la

clientèle deux fois l'an et travailler avec le fournisseur de services à l'élaboration de plans d'action pour donner suite aux constatations du rapport.

Rendement et formation des examinateurs

Recommandation 11

Afin de maintenir une norme élevée pour les examens de conduite, le ministère des Transports doit s'assurer :

- *que tous les examinateurs de permis de conduire reçoivent la formation requise;*
- *que leur travail est évalué périodiquement et que des procédures efficaces de gestion du rendement sont suivies.*

État actuel

Le Ministère nous a informés que le fournisseur de services lui avait fourni des dossiers détaillés sur tous les formateurs, les examinateurs de permis de conduire et les agents du service à la clientèle. Ces dossiers indiquaient que la formation requise avait été dispensée et que les renseignements pertinents avaient été dûment consignés et mis à jour.

De plus, depuis notre vérification de 2007, le fournisseur de services présente des rapports semestriels au Ministère pour lui prouver que les examens au volant ont été administrés et que les qualifications des examinateurs sont à jour. Il procédait aussi à des vérifications ponctuelles dans le cadre des activités de surveillance de la conformité pour s'assurer que les examinateurs faisant passer les examens sur route possédaient les qualifications requises.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Activité des programmes de médicaments

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.05 du *Rapport annuel 2007*

Contexte

Les programmes de médicaments de l'Ontario mettent des médicaments sur ordonnance à la disposition des personnes âgées de l'Ontario, des prestataires de l'aide sociale qui participent au programme Ontario au travail ou au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, et de certains autres bénéficiaires désignés dans la loi. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) traite les demandes de règlement de frais de médicaments et fournit des renseignements en ligne aux pharmaciens au moyen du Système du réseau de santé (le Réseau), qui le relie à environ 3 050 pharmacies et à une centaine d'autres fournisseurs.

Le Réseau traite chaque année 109 millions d'ordonnances pour environ 3,2 millions de bénéficiaires admissibles. En 2008-2009, les dépenses totales au titre des programmes de médicaments de l'Ontario s'élevaient à 4,1 milliards de dollars (3,7 milliards en 2006-2007), dont 774 millions (742 millions en 2006-2007) ont été payés par le ministère des Services sociaux et communautaires pour les prestations d'assurance-médicaments des bénéficiaires de l'aide sociale.

Dans notre vérification de 2007, nous avions conclu qu'en général le Réseau, géré à l'externe, traitait les demandes de règlement conformément aux exigences législatives et à la politique du Ministère. Cependant, pour réduire davantage les coûts, le Ministère doit être encore plus vigilant et prendre des mesures appropriées pour se protéger contre les risques liés aux personnes non admissibles et aux tendances inhabituelles dans les demandes de règlement. En particulier :

- Le Ministère ne surveillait pas de près les pharmaciens qui utilisaient des codes de dérogation pour étendre la couverture aux personnes que le système ne reconnaît pas comme admissibles à l'assurance-médicaments. Les codes de dérogation doivent être appuyés par des documents appropriés tels que des cartes d'admissibilité temporaires. Par exemple, une pharmacie avait soumis plus de 300 demandes de règlement au cours d'une période de cinq mois en entrant des codes de dérogation pour une personne qui n'était pas admissible à ce moment-là.
- Les pharmaciens qui achètent des médicaments à un coût supérieur à celui inscrit au Formulaire des médicaments de l'Ontario (le Formulaire) peuvent être payés pour ces prix plus élevés en entrant un code de dérogation

dans le système. Nous avons examiné un échantillon de demandes de dérogation que le Ministère avait réglées en février 2007 et constaté que plus de 30 % des prix unitaires dépassaient le prix du Formulaire de plus de 100 %. Dans un cas particulier, le prix demandé dépassait le prix du Formulaire de 12 500 %, de sorte que le Ministère a payé presque 2 400 $ pour une ordonnance qui, selon le Formulaire, aurait dû coûter moins de 20 $.

- Nos vérifications de 1996 et 2001 ainsi que le Comité permanent des comptes publics exprimaient tous des préoccupations concernant la diminution du nombre d'inspections des pharmacies. Nous avions conclu en 2007 que, comme le Ministère inspectait 3 % des fournisseurs chaque année, il lui faudrait jusqu'à 30 ans pour vérifier tous les fournisseurs. Le Ministère doit cibler les fournisseurs à risque élevé en examinant les statistiques sur les demandes inhabituelles ou en procédant à d'autres activités du même genre. Par exemple, notre examen des données pour l'exercice 2005-2006 montrait que 20 fournisseurs avaient exécuté des ordonnances pour une quantité moyenne de moins de trois jours de médicaments, ce qui leur permettait de facturer des honoraires plus élevés, mais qu'un seul de ces fournisseurs avait été inspecté au cours des six dernières années. Conjointement avec le Ministère, nous avons sélectionné un fournisseur dont le nombre de demandes de règlement par bénéficiaire était élevé et nous avons assisté à l'inspection sur le terrain. À elle seule, cette inspection a permis de repérer des trop-payés de 270 000 $, dont plus de 240 000 $ étaient dus à des demandes de frais d'ordonnance invalides.

Nous avons recommandé certaines améliorations, et le Ministère s'est engagé à prendre des mesures pour répondre à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Le Ministère a réalisé des progrès dans la mise en oeuvre de la plupart de nos recommandations, compte tenu du fait que, dans plusieurs cas, la pleine mise en oeuvre pourrait prendre une ou deux années de plus. L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

ADMISSIBILITÉ À L'ASSURANCE-MÉDICAMENTS

Recommandation 1

Pour que seules les personnes admissibles touchent ou continuent de toucher des prestations d'assurance-médicaments, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit s'assurer que :

- *les niveaux de revenu des personnes âgées qui ont droit à la quote-part sont appuyés par une documentation appropriée ou par des moyens électroniques, tels que le lien avec les données sur le revenu de l'Agence du revenu du Canada;*
- *les codes de dérogation à l'admissibilité utilisés par les pharmaciens sont appliqués et appuyés de façon appropriée;*
- *l'utilisation des codes de dérogation est surveillée et les taux de dérogation anormalement élevés font l'objet d'enquêtes;*
- *l'admissibilité continue des résidents des foyers de soins de longue durée est confirmée indépendamment par l'information obtenue auprès des foyers mêmes ou du Programme des soins de longue durée du Ministère.*

État actuel

Le Ministère nous a dit que le lien électronique vers les données de l'Agence du revenu du Canada (ARC) sur le revenu aux fins du Programme de médicaments Trillium était en place, qu'il était en train d'améliorer ce lien au moment du suivi et qu'il s'attendait à avoir terminé d'ici la fin de 2009-2010.

Une fois le lien amélioré, le Ministère déterminera les modifications à apporter aux systèmes et aux programmes pour permettre la vérification électronique du revenu par l'entremise de l'ARC pour le Programme de la quote-part pour les personnes âgées. Les aînés qui présentent une demande au titre de ce programme doivent fournir une attestation de revenu et signer un formulaire de consentement. Le Ministère vérifiera alors leur admissibilité en suivant le lien vers les données de l'ARC, une fois que ce lien sera opérationnel.

Le Ministère nous a informés que, comme l'utilisation des codes de dérogation dépendait de la situation et de la décision clinique du pharmacien concerné, il n'avait pas établi de points de référence pour l'utilisation de ces codes. Les inspecteurs du Ministère vérifiaient plutôt la conformité en examinant les demandes, en surveillant toute activité anormale liée à l'utilisation d'un code de dérogation, et en faisant enquête au besoin. Les inspecteurs tenaient compte de l'expertise clinique des pharmaciens qui avaient décidé d'utiliser le code et ils demandaient des documents à l'appui des demandes.

Comme il n'y a pas de base de données sur les résidents visés par son Programme des soins de longue durée, le Ministère ne pouvait pas utiliser l'information interne pour vérifier si ces résidents étaient encore admissibles. Pour soutenir sa fonction de vérification, le Ministère a doublé le nombre d'employés qui font des inspections sur place et qui vérifient les demandes présentées par les pharmacies. S'il y a lieu, le Ministère vérifie l'admissibilité des résidents auprès des établissements de soins de longue durée.

TRAITEMENT DES DEMANDES

Traitement électronique des demandes

Recommandation 2

Pour s'assurer que toutes les demandes sont traitées de façon exacte et complète et conformément aux exigences de la loi et des politiques, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *effectuer des évaluations ou des essais périodiques du Système du réseau de santé (le Réseau) afin de repérer les problèmes de non-conformité, en veillant particulièrement à ce que le Réseau soit mis à jour de façon à tenir compte des modifications aux programmes;*
- *obtenir des renseignements périodiques sur les pharmacies qui ferment leurs portes auprès de l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario (l'Ordre) afin de mettre à jour la base de données du Réseau.*

État actuel

Le Ministère a déclaré que, depuis notre vérification de 2007, il avait lancé les initiatives suivantes pour identifier les secteurs du Réseau nécessitant des mises à jour :

- En 2008, le Ministère a institué un processus de gouvernance pour les modifications en TI à apporter au portefeuille du programme de médicaments. En particulier, une équipe de cadres supérieurs concernés dans le domaine des affaires, des politiques et de la TI se réunissait chaque mois pour prioriser les projets, surveiller l'état d'avancement des travaux et évaluer l'impact des changements proposés sur le Réseau.
- En 2008, le Ministère a mis fin à toutes les ententes antérieures et conclu une nouvelle entente avec les fournisseurs du Réseau. Celle-ci rappelle aux fournisseurs qu'ils doivent soumettre leurs demandes conformément aux exigences législatives et stratégiques du Ministère et confère plus clairement au Ministère le pouvoir de mettre fin aux ententes.
- Le Ministère a examiné les règles régissant le traitement des demandes présentées par les bénéficiaires au titre du programme de médicaments du programme Ontario au travail. En conséquence de cet examen, le Ministère a ramené à 35 jours de médicaments la quantité maximale pouvant être délivrée aux bénéficiaires du programme Ontario au travail, même si ces derniers sont aussi inscrits au Programme de médicaments Trillium (certains

bénéficiaires recevaient jusqu'à 100 jours de médicaments), et il a mis à jour l'information figurant sur le Réseau en février 2009.

- En 2008, à la suite d'un examen des données sur la fréquence d'exécution des ordonnances délivrées dans le cadre du Programme de médicaments de l'Ontario, le gouvernement a modifié la loi pour que le Ministère ne paie pas plus de deux fois par mois les frais d'ordonnance facturés par les fournisseurs pour un médicament inscrit au Formulaire. Le Ministère estime que ces changements lui permettront de réaliser des économies substantielles.

Le Ministère nous a informés que l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario l'avisait périodiquement des pharmacies qui ouvrent leurs portes ou qui changent de propriétaire. Il a ajouté qu'il avait fait une mise à jour du Réseau et révisé les listes de pharmacies en 2008 et au début de 2009.

Paiements au titre du coût pour l'exploitant

Recommandation 3

Pour que les prix demandés qui dépassent les prix du Formulaire ne soient payés que dans les circonstances appropriées, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *surveiller périodiquement les demandes présentées par des pharmacies où les coûts du fabricant dépassent les prix du Formulaire afin d'en confirmer l'exactitude et de vérifier si les demandes sont appuyées par les factures du fabricant;*
- *prendre des mesures pour récupérer les trop-payés lorsqu'il est déterminé que les demandes sont invalides ou incorrectes et que les fabricants de produits médicamenteux ne se conforment pas aux prix du Formulaire.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait examiné tous les produits inscrits au Formulaire pour s'assurer que l'information était exacte et à jour, et qu'environ 300 produits abandonnés avaient été rayés de la liste. Le Ministère estime que cela lui permettra d'économiser plusieurs millions de dollars en moyenne chaque année. Entre janvier 2008 et juin 2009, une période de 18 mois, il a récupéré des trop-payés de 2,3 millions de dollars découverts lors de vérifications courantes qui avaient permis de repérer des écarts dans les demandes. Depuis juin 2007, le Ministère ne permet plus l'utilisation des codes d'intervention au titre du coût pour l'exploitant pour presque tous les médicaments génériques, et pour les médicaments de marque lorsque des accords de prix ont été conclus et qu'il n'existe pas de produits interchangeables équivalents (au moment du suivi, environ 60 % des médicaments de marque tombaient dans cette catégorie). En bloquant l'utilisation de ces codes, on empêche les pharmacies de facturer plus que le prix du produit au titre du régime de médicaments qui est inscrit au Formulaire.

Le Ministère nous a informés qu'il permettait l'utilisation des codes d'intervention pour les médicaments de marque ne faisant pas l'objet d'accords de prix mais qu'en vertu de la loi, un fabricant fournissant un médicament inscrit aux fins du programme public de médicaments doit le vendre au prix inscrit au Formulaire. En ce qui concerne les médicaments à fournisseur unique, qui sont généralement des produits de marque, le Ministère a indiqué que le Réseau ne payait pas aux fournisseurs un montant plus élevé que le prix au titre du régime de médicaments.

Traitement manuel des demandes sur papier et des reçus pour remboursement

Recommandation 4

Pour que toutes les demandes manuelles soient valides et traitées avec exactitude conformément aux exigences des lois et des politiques, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit soumettre celles-ci à des examens périodiques d'assurance de la qualité.

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait mis en oeuvre un processus d'assurance de la qualité en avril 2007, qu'il y avait apporté des ajustements depuis et qu'il continuait d'examiner le processus. Dans le cadre de son processus d'assurance de la qualité, le Ministère vérifiait au hasard environ 10 % des demandes chaque semaine. Le Ministère corrigeait les erreurs décelées par ces vérifications et les mentionnait dans sa formation d'appoint dans la mesure du possible.

REVUE INDIVIDUELLE DES CAS CLINIQUES

Recommandation 5

Pour déterminer de façon plus efficace les produits à demande élevée à inclure dans le Formulaire, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit envisager de surveiller les produits approuvés par revue individuelle des cas cliniques selon le type de diagnostic et le nombre correspondant de demandes.

État actuel

Le Ministère nous a informés que le système existant de revue individuelle des cas cliniques (RICC) fournissait des données, surtout sur le volume et le coût, qui l'aidaient à déterminer si un médicament devrait être inscrit au Formulaire. Le Ministère a toutefois ajouté que la RICC devait être remplacée par un nouveau programme qui recueillera des renseignements additionnels.

PROGRAMME DE MÉDICAMENTS TRILLIUM

Recommandation 6

Pour que le Programme de médicaments Trillium soit administré conformément aux exigences législatives, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *veiller à ce que les ménages fournissent des preuves de revenu acceptables;*
- *élaborer et mettre en oeuvre les politiques et procédures requises pour que les franchises impayées lui soient versées.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il faisait des inspections mensuelles de dossiers de ménages choisis au hasard afin de vérifier si les demandes Trillium étaient accompagnées de la documentation requise sur le revenu. Lorsque les documents en question étaient absents ou incomplets, le Ministère envoyait une lettre demandant au bénéficiaire de fournir l'information requise. Il envoyait aussi des avis de suspension aux ménages qui n'avaient pas touché de prestations depuis plus de 18 mois, comme l'exige la politique du Ministère.

Pour réduire le montant des franchises impayées à l'avenir, le Ministère a mis en oeuvre des politiques limitant les quantités de médicaments pouvant être délivrés au cours des troisième et quatrième trimestres de l'année de versement des prestations avant que toutes les franchises soient payées. Le Ministère nous a également informés qu'il avait effectué une analyse en juillet 2008 afin de mieux comprendre les coûts possibles associés au recouvrement des franchises impayées. Cette analyse l'a amené à conclure qu'il ne serait pas rentable de recouvrer les franchises impayées.

PROGRAMME DE MÉDICAMENTS SPÉCIAUX

Recommandation 7

Afin de réduire au minimum le coût des médicaments spéciaux utilisés, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *élaborer et mettre en oeuvre des politiques et procédures appropriées et cohérentes concernant le Programme de médicaments spéciaux qui précisent les renseignements requis à l'appui des demandes, dont les quantités achetées et les prix unitaires payés, ainsi que la méthode de remboursement acceptable;*

- *envisager de conclure d'autres contrats avec des sociétés pharmaceutiques afin d'obtenir de meilleurs prix pour les médicaments spéciaux;*
- *envisager des examens périodiques des documents justificatifs des hôpitaux afin de vérifier l'exactitude et la validité des montants demandés.*

État actuel

Le Ministère nous a dit qu'il avait examiné les procédures opérationnelles de remboursement des coûts des médicaments dans le cadre du Programme de médicaments spéciaux. Au moment de notre suivi, il demandait aux hôpitaux qui réclamaient plus que le prix permis par le Formulaire de joindre de la documentation à leur demande. Dans un cas particulier, le Ministère a conclu des ententes permanentes avec deux fabricants de médicaments pour que ceux-ci ne facturent pas des prix plus élevés que convenu aux hôpitaux, mais il a avoué qu'il ne disposait pas toujours de renseignements détaillés sur les quantités de médicaments et les prix unitaires payés par certains hôpitaux qui délivraient des produits en vrac aux patients (par exemple, par l'entremise de cliniques). Le Ministère a ajouté qu'il avait amorcé la transition vers une nouvelle méthode de remboursement des hôpitaux. Selon la nouvelle méthode, les hôpitaux seraient remboursés pour les médicaments réellement consommés plutôt que pour la quantité de médicaments spéciaux achetés. Cependant, certains hôpitaux ne pouvaient pas appliquer la nouvelle méthode parce que les dossiers administratifs indiquant les médicaments prescrits aux patients n'étaient pas toujours informatisés. C'était notamment le cas des cliniques où les dossiers pharmacologiques des patients n'étaient pas en format électronique et où il était difficile d'obtenir des renseignements sur l'utilisation réelle.

En ce qui concerne la conclusion d'autres contrats avec des sociétés pharmaceutiques afin d'obtenir de meilleurs prix pour les médicaments spéciaux, le Ministère nous a informés qu'il avait examiné les dépenses du programme et négocié des contrats pour les médicaments coûteux et leurs équivalents génériques. Le Ministère surveillera les produits à faible volume et à faible coût dans le but de conclure des ententes en cas d'augmentation des coûts.

Le Ministère nous a informés qu'il avait examiné toutes les factures soumises pour remboursement afin de repérer les prix unitaires excessifs et les escomptes du fabricant à déduire de ses paiements aux hôpitaux. Il examinait aussi les rapports sur les médicaments délivrés et utilisés afin de confirmer les quantités demandées.

INSPECTION ET VÉRIFICATION

Recommandation 8

Pour promouvoir des inspections rigoureuses et efficaces qui encouragent une conformité continue, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *examiner les ressources en personnel d'inspection et élaborer un plan de vérification global afin de mettre en place des ressources d'inspection suffisantes à l'échelle de la province;*
- *sur une base régulière et systématique, sélectionner les fournisseurs à inspecter en fonction de facteurs de risque appropriés;*
- *offrir aux inspecteurs une formation structurée permanente sur les différents aspects des vérifications, dont l'évaluation des risques, l'élaboration des programmes d'inspection, la préparation des dossiers et de la documentation et les exigences en matière de suivi;*
- *décourager la récidive en appliquant les pénalités prévues dans la loi.*

État actuel

Au moment de notre vérification de 2007, le Ministère comptait trois inspecteurs à temps plein. Au moment de notre suivi, il avait engagé trois autres inspecteurs à temps plein formés comme pharmaciens, et il prévoyait engager deux techniciens en pharmacie à l'appui des vérifications courantes. Le Ministère avait aussi négocié une entente avec

le ministère du Revenu pour qu'il l'aide à vérifier le Programme de médicaments de l'Ontario en 2009-2010.

Le Ministère nous a informés qu'il avait élaboré un guide de formation qui l'aide à identifier les risques et à inspecter les organismes, ainsi qu'un processus de vérification normalisé pour aider le nouveau personnel, uniformiser ses procédures d'inspection et promouvoir la responsabilisation.

Dans notre *Rapport annuel 2007*, nous notions que la politique du Ministère lui permettait d'infliger des pénalités d'intérêt lorsque les trop-payés étaient remboursés par versements et qu'il pouvait aussi intenter des poursuites judiciaires contre les fournisseurs qui commettent des infractions désignées dans la *Loi sur le régime de médicaments de l'Ontario*, mais qu'il n'avait jamais eu recours à ces options. Le Ministère nous a informés que des accusations en vertu de la *Loi sur le régime de médicaments de l'Ontario* avaient été portées pour la première fois en avril 2009.

GESTION DU CONTRAT

Recommandation 9

Pour que le tiers administrateur du Programme de médicaments Trillium et du Programme de la quote-part pour les personnes âgées respecte les modalités de son contrat, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *vérifier régulièrement les dossiers et documents justificatifs du tiers administrateur afin de confirmer l'exactitude et la validité des montants facturés;*
- *mettre au point et produire les rapports ministériels nécessaires pour faciliter le rapprochement des montants facturés.*

État actuel

Le Ministère nous a informés que certains membres spécialisés du personnel étaient censés faire des rondes d'inspection et vérifier les dossiers du tiers administrateur chaque mois. Cependant, vu l'augmentation de la charge de travail, ces employés n'ont pas mené d'inspections régulières durant la plus grande partie de 2009, mais ils ont recommencé à le faire en août 2009. Le Ministère avait aussi prévu des inspections annuelles plus complètes des locaux du tiers administrateur et procédé à de telles inspections en octobre 2007 et mai 2009. Ces visites sur place lui ont permis de vérifier les points suivants :

- les attestations de sécurité pour le personnel;
- la protection des renseignements personnels;
- l'inventaire des biens;
- la formation dispensée au personnel;
- le contrôle de la qualité des demandes, des réévaluations, des renouvellements et des reçus;
- les appels des clients.

Dans le cadre de son Programme d'assurance financière, le ministère des Finances a aussi visité les locaux du tiers administrateur et examiné ses systèmes et contrôles de traitement des transactions en mars 2009.

Le Ministère nous a dit qu'il n'avait pas encore fini de préparer les rapports internes nécessaires pour rapprocher les montants facturés par le tiers administrateur. Il s'attendait à produire certains rapports pour le Programme de médicaments Trillium d'ici l'exercice 2009-2010 et à disposer d'une nouvelle application client-serveur pour le Programme de médicaments Trillium et le Programme de la quote-part pour les personnes âgées d'ici avril 2011.

GESTION DU RENDEMENT

Recommandation 10

Pour mieux surveiller et évaluer la capacité du ministère de la Santé et des Soins de longue durée à atteindre ses objectifs, le Ministère doit :

- *mesurer et déclarer régulièrement les résultats effectifs par rapport aux normes de rendement, en veillant à ce que les écarts soient comblés en temps opportun;*
- *se conformer à ses normes de correspondance dans le traitement des plaintes et prendre des*

mesures correctives lorsque le temps de réponse dépasse ses normes;

- *surveiller et analyser les types de plaintes et de demandes de renseignements reçues au sujet des pratiques des pharmacies afin de déterminer les mesures correctives à prendre ou les améliorations à apporter.*

État actuel

Dans notre vérification de 2007, nous avions noté que le Ministère n'avait pas de normes de rendement en place pour le travail effectué à l'interne afin de surveiller la qualité des services et la vérification après paiement (par exemple, les normes relatives à la charge de travail en matière d'inspection mentionnées plus haut). Le Ministère a indiqué qu'il avait depuis établi des indicateurs de rendement pour ces activités, dont un nombre cible de vérifications et d'inspections à faire faire par chaque inspecteur. Le Ministère continuait de surveiller les charges de travail en matière d'inspection et il s'attendait à faire des examens tous les six mois.

Dans notre vérification de 2007, nous notions que le Ministère dépassait sa norme pour le traitement des plaintes et des demandes de renseignements de 11 jours en moyenne. Le Ministère nous a dit qu'il avait depuis respecté les délais fixés à cet égard – les demandes urgentes étaient traitées dans les 72 heures, les demandes biologiques, dans les 15 jours ouvrables, et les demandes non urgentes, dans les huit semaines –, que la direction surveillait l'avancement des dossiers et qu'elle aidait à réduire les arriérés en réaffectant des ressources humaines au besoin. Le Ministère a aussi mis au point et implanté un système conjoint pour assurer le suivi de la correspondance et des dossiers liés aux médicaments et respecter les délais de traitement dans deux secteurs de programme.

En ce qui concerne les plaintes et demandes de renseignements reçues au sujet des pratiques des pharmacies, le Ministère nous a informés qu'il traitait celles-ci de la même façon que le reste de la correspondance : le personnel qui se consacre à cette tâche assure un suivi, gère les dossiers, rend des comptes et rédige les réponses. Le Ministère a ajouté qu'il renvoyait les plaintes et demandes de renseignements sur les pratiques des pharmacies à l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario.

Ministère des Richesses naturelles

Programme des pêches et de la faune

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.06 du *Rapport annuel 2007*

Contexte

Le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) favorise l'utilisation et le développement durables des richesses naturelles de l'Ontario pour que la nature puisse se renouveler elle-même et que les générations à venir puissent en profiter pleinement. D'après les estimations du Ministère, 6,7 millions d'Ontariens pratiquent chaque année la pêche sportive, la chasse et l'observation de la faune, et ces activités rapportent près de 6,3 milliards de dollars par année à l'économie provinciale. Le financement du Programme des pêches et de la faune du Ministère pour l'exercice 2008-2009 s'élevait à 95,8 millions de dollars (74,2 millions en 2006-2007).

Dans notre *Rapport annuel 2007*, nous étions arrivés à la conclusion que le Ministère avait recueilli des données sur les ressources halieutiques et fauniques et évalué ces ressources, mais ces renseignements n'étaient pas suffisamment à jour et complets pour lui permettre de s'assurer qu'il gérait les ressources de façon à en préserver la durabilité. Bien que le Ministère ait élaboré la Stratégie de la biodiversité de l'Ontario et promulgué la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition* pour régler certaines questions reliées à la biodiversité et à la durabilité, nous avons relevé plusieurs espèces de plantes, de poissons et d'animaux sauvages dont la durabilité est préoccupante. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Le Ministère avait publié des lignes directrices et des cadres pour protéger les habitats du poisson et de la faune, mais il n'avait pas d'inventaire complet de tous les habitats essentiels au rétablissement ou au développement durable des ressources halieutiques et fauniques. L'identification de ces habitats permettrait au Ministère d'élaborer des stratégies pour les protéger contre une plus grande détérioration.
- En 2002, nous avions recommandé que le Ministère élabore une stratégie globale pour assurer la conservation, la protection, le rétablissement et la reproduction des espèces en péril. En 2007, nous avons constaté qu'une telle stratégie avait été élaborée, mais qu'il restait à l'approuver et à la mettre en œuvre.
- Des 120 stratégies de rétablissement en élaboration pour les espèces menacées et en voie de disparition, seulement deux de celles approuvées concernaient les espèces jugées le plus en péril. Par exemple, il ne restait plus que six couples nicheurs d'aigles royaux en Ontario, mais aucune stratégie de rétablissement n'avait été mise en place.

- Comme le Ministère ne disposait pas de renseignements complets et à jour sur les populations d'orignaux, il délivrait plus de vignettes de chasse que le nombre recommandé dans les directives sur la récolte. Par exemple, 41 des 66 régions géographiques qui calculent les quotas de récolte d'orignaux et attribuent les vignettes de chasse avaient déclaré une population chassable plus élevée que la population estimative totale de la région.
- Le Ministère avait élaboré un programme préliminaire de rétablissement du caribou des bois, espèce menacée en Ontario, mais il était lent à le parachever et à l'exécuter.
- Si la gestion ministérielle de la pêche commerciale avait grandement favorisé le développement durable des stocks de poisson commercial, il fallait néanmoins améliorer la surveillance et l'application. Certains exploitants commerciaux et autochtones des lacs Supérieur et Huron avaient même dépassé leurs quotas de prise de plus de 200 %.
- La réduction des patrouilles de prévention effectuées par les agents de protection de la nature et la portée limitée des activités d'application de la loi pourraient avoir soumis les ressources halieutiques et fauniques de la province à des pressions supplémentaires. Par exemple, nous avions remarqué qu'une opération éclair de deux semaines menée en 2006 avait permis de saisir 57 orignaux chassés illégalement, soit près du double du nombre saisi (29) au cours d'une opération semblable menée en 2005.

État actuel des recommandations

Selon les renseignements fournis par le Ministère, nous avons noté que toutes les recommandations de notre *Rapport annuel 2007* avaient donné lieu à des mesures. Le Ministère a modifié ses politiques, lancé un certain nombre d'initiatives et dépensé des fonds additionnels substantiels pour donner suite à la plupart de ces recommandations. Dans certains secteurs, la pleine mise en œuvre des recommandations pourrait prendre plusieurs années. L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

BIODIVERSITÉ

Stratégie de la biodiversité de l'Ontario

Recommandation 1

Pour mieux garantir que l'Ontario est en mesure de respecter les engagements qu'il a pris dans le cadre de la Stratégie canadienne de la biodiversité, laquelle a été adoptée par la province en 1996, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *élaborer un plan complet de mise en œuvre de sa stratégie de la biodiversité, accompagné d'un échéancier approprié;*
- *examiner les ressources consacrées à la biodiversité afin de juger si elles sont suffisantes;*
- *définir clairement des résultats en matière de biodiversité et des indicateurs de rendement pour mesurer les progrès accomplis;*
- *rédiger un rapport exhaustif sur l'état général de la biodiversité dans la province.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il n'avait pas élaboré de plan complet de mise en œuvre de sa stratégie de la biodiversité, mais qu'il avait constitué une équipe chargée de mettre en œuvre les 37 mesures prévues dans la Stratégie de la biodiversité de l'Ontario. Cette équipe aidera le Ministère à atteindre les buts et objectifs globaux de la Stratégie. Le Ministère a dépensé 850 000 $ de plus en 2008-2009 pour appuyer la production de rapports sur la biodiversité et engager du personnel de projet.

Le Ministère a rédigé une ébauche de cadre axé sur les résultats en matière de biodiversité afin de mesurer les progrès réalisés relativement à ses engagements en vertu de la *Stratégie canadienne de*

la biodiversité. Le cadre définira les résultats stratégiques visés en matière de biodiversité et l'approche adoptée par le Ministère pour honorer ses engagements. Le cadre n'a pas encore été approuvé, mais le Ministère prévoit le mettre en œuvre en 2009-2010. En mai 2008, le Conseil de la biodiversité de l'Ontario a publié un rapport provisoire, première étape dans la préparation d'un rapport exhaustif sur l'état de la biodiversité en Ontario. Le Ministère prévoit publier un rapport complet en 2010 afin de respecter ses engagements en vertu de la *Stratégie canadienne de la biodiversité*.

Protection de l'habitat

Recommandation 2

Afin de protéger les habitats des ressources halieutiques et fauniques contre la perte, l'altération et la fragmentation et de préserver la biodiversité, le ministère des Richesses naturelles doit recenser les habitats essentiels à la survie des espèces indigènes et établir des échéanciers pour l'élaboration de programmes de gestion visant à protéger ces habitats.

État actuel

Le Ministère nous a informés que, pour protéger et conserver les habitats, il avait notamment : élaboré des plans de gestion des parcs et des zones protégées, aidé les municipalités à dresser des plans officiels, mis en œuvre des politiques et des lois, et participé à la planification de gestion des ressources. Ces mesures sont balisées par la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition*, les plans de gestion des forêts et des pêches, et les cadres de gestion des principales espèces sauvages. Le Ministère est également en train d'élaborer un règlement législatif qui définira les habitats à protéger pour neuf des dix principales espèces menacées ou en voie de disparition. Les règlements sur la protection des habitats des neuf espèces devraient être en place d'ici la fin de 2009.

Espèces en voie de disparition en Ontario

Recommandation 3

Afin de gérer de façon plus proactive les espèces en péril et de favoriser la viabilité et la propagation des populations en voie de disparition, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *parachever et mettre en place sa Stratégie pour la protection des espèces en péril de l'Ontario;*
- *établir et mettre en œuvre un plan de rétablissement accompagné d'un échéancier des mesures à prendre pour chacune des espèces qui figurent sur la liste des espèces désignées comme menacées ou en voie de disparition en Ontario.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait achevé l'élaboration de la Stratégie pour la protection des espèces en péril en Ontario et qu'il l'avait intégrée à la Stratégie de la biodiversité de l'Ontario. La *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition* (la Loi) exige l'élaboration de stratégies de rétablissement pour toutes les espèces qui figurent ou qui figureront sur la liste des espèces en voie de disparition ou menacées. Il faut donc concevoir des stratégies de rétablissement pour 130 espèces menacées ou en voie de disparition. De ce nombre, une est terminée, 116 sont en développement, et 13 n'ont pas encore commencé. La seule stratégie terminée, qui porte sur le caribou des bois, a été diffusée en août 2008. Des stratégies de rétablissement provisoires pour huit des dix principales espèces en voie de disparition ont été affichées dans le Registre environnemental de l'Ontario au printemps 2009 pour que le public puisse formuler des commentaires et, au moment de notre suivi, il était prévu de parachever ces stratégies plus tard cette année.

Espèces envahissantes

Recommandation 4

Afin de protéger les populations de poissons et d'animaux sauvages indigènes de l'Ontario, leurs habitats

et la biodiversité globale, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *recueillir l'information manquante sur les effets à long terme des espèces envahissantes connues sur la biodiversité;*
- *élaborer des plans d'action énonçant les priorités de la prévention, de la surveillance et de l'éradication des espèces envahissantes d'après l'évaluation des risques posés par ces espèces;*
- *évaluer l'efficacité des mesures prises dans le cadre de ces plans d'action et en rendre compte;*
- *continuer de collaborer avec le gouvernement fédéral à l'adoption de règlements rigoureux en ce qui concerne le rinçage à l'eau salée des citernes d'eau de ballast des navires océaniques avant qu'ils ne pénètrent dans les eaux canadiennes afin de prévenir l'introduction d'espèces envahissantes nuisibles.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il faisait des recherches, qu'il s'attendait à terminer d'ici 2010, sur les répercussions à long terme des espèces envahissantes existantes sur la biodiversité de l'Ontario. Pour aider à prévenir, à surveiller et à éradiquer les espèces envahissantes, le Ministère s'est employé avec les intervenants à lancer des campagnes de sensibilisation du public, dont une ligne d'information sur les espèces envahissantes et un site Web où le public peut obtenir des renseignements sur les espèces envahissantes et signaler les nouvelles découvertes. L'Ontario a aussi interdit la possession d'exemplaires vivants de neuf espèces halieutiques envahissantes, mis en œuvre un programme de formation obligatoire pour les vendeurs d'appâts et les pêcheurs, et entrepris l'implantation d'un programme amélioré de surveillance des lacs intérieurs pour les espèces aquatiques envahissantes. Afin d'évaluer l'efficacité de ses plans d'action pour les espèces envahissantes, le Ministère mènera une enquête de sensibilisation auprès des pêcheurs en 2009. Les résultats de l'enquête, qui examinera comment les pêcheurs nettoient leurs embarcations, se débarrassent des seaux à appâts et utilisent les appâts vivants, devraient être publiés en 2010.

Pour fermer une voie aux espèces envahissantes, le Ministère a continué de travailler avec le gouvernement fédéral à la promulgation, en 2006 et 2008, de règlements exigeant des navires océaniques qu'ils rincent leurs citernes de ballast à l'eau salée avant de pénétrer dans la Voie maritime du Saint-Laurent et les Grands Lacs. Tous les navires qui s'engagent dans la Voie maritime sont maintenant soumis à une inspection conjointe du Canada et des États-Unis pour éviter le déversement d'eau de ballast contaminée dans les Grands Lacs.

GESTION DE LA FAUNE

Gestion des orignaux

Recommandation 5

Pour maintenir un juste équilibre entre la durabilité de la population d'orignaux et l'offre d'un niveau raisonnable d'occasions de chasse, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *élaborer et mettre en œuvre une politique de gestion de l'orignal qui permettra d'atteindre le niveau de population cible global;*
- *recenser plus souvent avec précision la population actuelle d'orignaux;*
- *veiller à ce que la population d'orignaux chassable servant à déterminer le nombre de vignettes de chasse à émettre ne dépasse pas la population estimative actuelle;*
- *restreindre la chasse de façon plus rigoureuse dans les unités de gestion où le nombre réel d'orignaux est de loin inférieur aux niveaux de population cibles;*
- *imposer des exigences plus rigoureuses pour l'attribution des vignettes de chasse au veau dans toutes les unités de gestion ayant une faible population de veaux.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait rédigé une nouvelle politique de gestion de l'orignal et entrepris de vastes consultations sur le système de tirage de vignettes de chasse à l'orignal. Il a préparé plusieurs ébauches de documents de consultation

publique, dont le *Cadre de gestion écologique des cervidés* (les cervidés comprennent le chevreuil, l'orignal, le caribou et le wapiti), la *Politique de gestion de l'orignal*, les *Lignes directrices visant à déterminer les objectifs concernant la population d'orignaux* et les *Lignes directrices pour la gestion de la récolte d'orignaux*. Au moment de notre suivi, les consultations publiques étaient terminées et le Ministère était en train d'examiner les documents révisés en vue de leur approbation finale.

En 2007-2008, le Ministère a accru la fréquence de ses levés photoaériens afin de recenser la population d'orignaux avec plus de précision. Ces levés sont conformes aux normes et directives du Ministère pour l'inventaire de la population d'orignaux en Ontario et fournissent des données importantes qui permettent au Ministère de préparer des plans annuels pour la récolte d'orignaux, de déterminer si les habitats sont convenables et d'évaluer les stratégies de gestion. Les résultats des levés photoaériens sont très utiles au Ministère dans la détermination des niveaux acceptables de récolte et des quotas de chasse. Le Ministère a essayé d'examiner toute l'information disponible sur la population d'orignaux pour que toutes les unités de gestion puissent maintenir leur population d'orignaux à un niveau durable et que le nombre de vignettes de chasse émises ne dépasse pas la population estimative ou le niveau cible. Comme il est noté plus haut, le Ministère a rédigé de nouvelles lignes directrices sur l'établissement des niveaux de population et la gestion de la récolte. Ces deux documents sont censés améliorer les modalités d'établissement des objectifs de population et aider à assurer la durabilité écologique de l'espèce.

Les Lignes directrices visant à déterminer les objectifs concernant la population d'orignaux énumèrent un certain nombre de facteurs qui ont un impact sur les populations d'orignaux, dont la maladie, les prédateurs et la chasse illégale, et qui feront l'objet d'un suivi par le personnel du Ministère dans chaque unité de gestion. Le personnel surveillera aussi la population totale d'orignaux dans chaque unité et prendra des mesures immédiates pour enrayer tout déclin important.

Les Lignes directrices pour la gestion de la récolte d'orignaux définissent certaines stratégies de gestion à employer pour limiter le nombre de veaux récoltés dans les secteurs à faible population. Ces stratégies comprennent un quota réduit de récolte et une saison plus courte de chasse aux veaux.

Gestion du chevreuil

Recommandation 6

Pour aider à maintenir une population de chevreuils en santé et contrôler la propagation des maladies aux animaux plus vulnérables, comme les orignaux, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *élaborer une politique qui fixe l'orientation stratégique de la gestion des populations croissantes de chevreuils;*
- *revoir son système d'appui des décisions concernant la récolte de chevreuils en Ontario (Ontario Deer Harvest Decision Support System) pour s'assurer qu'il fournit aux biologistes de l'information pertinente, complète et à jour sur laquelle fonder les quotas de chasse;*
- *collaborer avec d'autres administrations à l'élaboration de stratégies efficaces de détection et de contrôle des maladies infectieuses.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il mettait continuellement à jour ses politiques de gestion du chevreuil afin d'aider à intégrer la gestion de tous les cervidés (chevreuil, orignal, caribou et wapiti), car leurs aires de répartition continuent de s'étendre à travers la province. Il a notamment rédigé une ébauche de Cadre de gestion écologique des cervidés qui aborde la gestion des cervidés de façon stratégique à l'échelle du paysage et au niveau écologique. Ce cadre consolide et intègre la démarche de l'Ontario qui vise à gérer les espèces de cervidés en tenant compte de chacune d'entre elles dans le cadre plus large des écosystèmes qu'elles se partagent. Le Ministère a ajouté qu'il avait passé en revue

son système d'appui des décisions concernant la récolte de chevreuils en Ontario, outil de planification utilisé pour déterminer les niveaux de récolte qui permettraient de maintenir une population saine et équilibrée de chevreuils. Il continuera d'assurer la mise à jour de ce système dans la mesure où ses priorités et ses ressources le permettent.

Le Ministère a aussi indiqué qu'il continuait de surveiller les épidémies de maladies fauniques dans d'autres territoires, qu'il examinait les mesures possibles contre les maladies émergentes mais pas encore détectées en Ontario, et qu'il participait à des discussions de coordination internationales et interorganisationnelles. Pour améliorer la sensibilisation aux maladies fauniques, le Ministère fait partie d'un réseau de surveillance et d'intervention maintenu par le Centre canadien coopératif de la santé de la faune.

Gestion de l'ours noir

Recommandation 7

Pour assurer le maintien des populations d'ours noir à des niveaux durables dans toutes les régions de la province, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *envisager d'imposer des sanctions aux chasseurs d'ours qui ne répondent pas au sondage provincial obligatoire qui leur est envoyé par la poste et dont le Ministère a besoin pour obtenir des données exactes à utiliser dans l'établissement des directives de durabilité;*
- *prendre des mesures correctives contre les pourvoyeurs touristiques qui dépassent continuellement les directives de durabilité régissant la récolte d'ours maximale.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait choisi de sensibiliser les chasseurs d'ours à l'importance de répondre au sondage au lieu d'imposer des sanctions aux contrevenants. À cet égard, le Ministère éduque les chasseurs sur l'importance de gérer les ressources et leur responsabilité de répondre aux enquêtes postales provinciales. Il a également préparé une ébauche de Cadre pour améliorer la gestion de l'ours noir en Ontario, qui sensibilisera le public à la gestion de l'ours et l'aidera à comprendre l'importance pour les chasseurs de répondre aux sondages afin d'assurer la viabilité des populations d'ours.

Au moment de notre suivi, le Ministère s'employait à élaborer de nouvelles lignes directrices sur les objectifs de population et la gestion de la récolte, lesquelles prévoiront des mesures appropriées et cohérentes contre les pourvoyeurs touristiques qui dépassent continuellement les directives de durabilité régissant la récolte d'ours maximale.

Caribou des bois

Recommandation 8

Pour éviter une plus grande détérioration de la population de caribous des bois, le ministère des Richesses naturelles doit recueillir les renseignements nécessaires pour parachever et mettre en œuvre dans les plus brefs délais sa stratégie de rétablissement.

État actuel

En mars 2008, le Ministère a établi un comité indépendant chargé d'examiner les fondements scientifiques de sa stratégie de rétablissement pour le caribou des bois, qu'il a ensuite parachevée en août 2008. Cette stratégie constituera le fondement scientifique du Plan de protection du caribou (dont la diffusion ne saurait tarder), qui définit l'orientation politique générale pour la conservation et le rétablissement du caribou des bois en Ontario et décrit les mesures que le Ministère compte prendre pour protéger cette espèce. Au moment de notre suivi, le Ministère s'employait à élaborer des règlements — à mettre en place d'ici la fin de 2009 — pour protéger l'habitat du caribou des bois en vertu de la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition*.

GESTION DES PÊCHES

Gestion des pêches commerciales

Recommandation 9

Afin de mieux protéger les pêches commerciales et les stocks de poissons, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *appliquer la réglementation quand le nombre de poissons récoltés dépasse les quotas fixés pour assurer la durabilité des stocks de poisson commercial;*
- *envisager d'élaborer une politique de gestion de la prise accessoire pour en réduire l'impact écologique sur les écosystèmes aquatiques et la viabilité des espèces touchées.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il contrôlait le dépassement des quotas par les pêcheurs commerciaux en procédant à des inspections et en portant des accusations au besoin. Cependant, en ce qui concerne les collectivités autochtones qui pratiquent la pêche commerciale, le Ministère a négocié des accords consensuels avec des collectivités des Premières nations qui, à son avis, permettront d'assurer la durabilité des ressources halieutiques.

En ce qui concerne la disposition des espèces accessoires — récolte involontaire de certaines espèces de poisson et d'autres formes de vie aquatique —, le Ministère a examiné les stratégies suivies ailleurs. Il prévoit d'ailleurs élaborer une politique provinciale à cet égard d'ici mars 2010.

Gestion de la pêche sportive

Recommandation 10

Pour faire en sorte que la pêche sportive continue d'être gérée avec un souci de durabilité, le ministère des Richesses naturelles doit élaborer des plans officiels de gestion des pêches, accompagnés de calendriers de mise en œuvre.

État actuel

En vertu du nouveau Cadre stratégique pour la gestion écologique de la pêche sportive, le Ministère a créé 20 nouvelles zones de gestion des pêches (ZGP) afin d'assurer la durabilité de la pêche sportive. Le cadre prévoit la rationalisation des règlements sur les pêches au besoin ainsi que la mise en œuvre d'un programme de surveillance fondé sur des principes scientifiques. Jusqu'ici, le Ministère a élaboré des plans provisoires de gestion des pêches pour trois ZGP et il les a affichés sur le Registre environnemental de l'Ontario à des fins de consultation publique. Selon le Ministère, tous les plans de gestion des pêches seront mis en place d'ici 2013-2014. Le Ministère a également mis en œuvre un programme quinquennal initial de surveillance de la pêche conformément au nouveau cadre de gestion de la pêche sportive, à terminer avant 2012-2013. D'ici là, le Ministère prévoit d'avoir évalué plus de 1 500 lacs intérieurs pour l'abondance du poisson, la biodiversité, la qualité de l'eau et la présence d'espèces envahissantes.

Programme d'ensemencement

Recommandation 11

Pour faire en sorte que le programme d'ensemencement contribue vraiment à rétablir les populations de poissons et à accroître les occasions de pêche récréative, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *effectuer des levés de lac à intervalles réguliers et des évaluations après ensemencement pour déterminer si les objectifs de l'ensemencement sont atteints;*
- *instaurer un programme de contrôle pour inspecter la santé et la qualité du poisson des partenaires communautaires du Ministère destiné à l'ensemencement.*

État actuel

Pour aider à déterminer si son programme d'ensemencement est efficace et permet d'atteindre les objectifs, le Ministère a indiqué qu'il obtiendra et analysera l'information dans le cadre de son programme de surveillance de la pêche dans les lacs intérieurs, ensemencés ou non. Selon le Ministère, aucun règlement n'autorise

un programme obligatoire de surveillance de la santé du poisson des écloseries communautaires. Le Ministère participe néanmoins à une initiative fédérale-provinciale dirigée par l'Agence canadienne d'inspection des aliments, qui vise à établir un programme réglementaire de gestion des maladies fondé sur des principes scientifiques et appelé Programme national sur la santé des animaux aquatiques. Ce programme, qui prévoit des mesures de surveillance et de contrôle des maladies à risque élevé, sera mis en œuvre dans de nombreux secteurs, dont les écloseries ministérielles et communautaires. Le Ministère a également rédigé des bulletins techniques sur les pratiques exemplaires en gestion de la santé du poisson et en désinfection des œufs, qui sont censés aider les écloseries communautaires à contenir les maladies des poissons d'ensemencement.

APPLICATION ET OBSERVATION DE LA LOI

Application de la loi

Recommandation 12

Pour assurer la durabilité des ressources halieutiques et fauniques et garantir l'observation de la loi, le ministère des Richesses naturelles doit déterminer si les ressources allouées à l'application de la loi sont suffisantes pour atteindre les objectifs d'application énoncés dans ses plans de gestion axés sur le risque.

État actuel

Le Ministère a mis en œuvre un cadre de conformité axé sur le risque pour 2008-2009 afin de guider ses activités d'application. Ce cadre aide à atteindre les objectifs en établissant un juste équilibre entre les priorités d'application et les ressources financières et humaines, afin que les efforts soient axés sur les activités qui posent le plus de risques pour les ressources halieutiques et fauniques choisies. Ces risques touchent notamment la santé et la sécurité publiques, les ressources naturelles, l'économie ainsi que les valeurs sociales et culturelles. Le Ministère a indiqué qu'il examinerait les ressources requises pour exécuter ses plans au moment d'identifier et d'établir les priorités provinciales en matière d'application.

Déploiement des agents de protection de la nature

Recommandation 13

Afin de renforcer son plan d'application de la loi axé sur le risque et d'assurer une protection adéquate des ressources halieutiques et fauniques, le ministère des Richesses naturelles doit examiner sa stratégie de déploiement pour déterminer s'il y a suffisamment d'agents de protection de la nature dans chaque région pour effectuer des patrouilles de prévention efficaces et répondre aux besoins locaux en matière de service tout en tenant compte des contraintes budgétaires actuelles.

État actuel

Comme il est noté dans la section État actuel de la Recommandation 12, c'est le cadre de conformité axé sur le risque qui guide les activités d'application dans la province. Nous avons appris qu'au moment de notre suivi, les agents de protection de la nature étaient déployés en fonction des plans axés sur le risque et du cadre, compte tenu des secteurs d'application à risque élevé et des données sur la charge de travail. La stratégie de déploiement du Ministère vise à décourager les activités illégales et à protéger la viabilité des ressources. En 2008-2009, le Ministère a dépensé 2 millions de dollars additionnels pour :

- ajouter cinq agents de protection de la nature afin de combler les lacunes;
- financer un projet technologique pluriannuel afin d'améliorer les activités d'exécution mobiles.

Suspensions de permis de chasse et de pêche

Recommandation 14

Pour empêcher les personnes frappées de suspension d'obtenir des permis de chasse et de pêche ou de

s'inscrire aux tirages au sort des vignettes de chasse au chevreuil ou à l'orignal, le ministère des Richesses naturelles doit améliorer ses procédures et ses contrôles et s'assurer que ses systèmes d'information contiennent des renseignements complets et que les chasseurs dont les droits ont été suspendus ne peuvent pas obtenir de vignettes.

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'il avait amélioré les procédures et contrôles liés à son système de gestion de l'information afin d'empêcher les personnes frappées de suspension de s'inscrire aux tirages au sort des vignettes de chasse au chevreuil ou à l'orignal ou d'obtenir des permis de chasse et de pêche. Le Ministère s'emploie également à mettre au point un nouveau système automatisé de délivrance des permis, qui devrait être opérationnel en 2010 et qui l'aidera à empêcher les personnes frappées de suspension d'obtenir un permis de chasse ou de pêche.

FINANCEMENT DES PÊCHES ET DE LA FAUNE

Recommandation 15

Compte tenu du recul du financement en dollars réels des activités du Programme des pêches et de la faune depuis 20 ans, le ministère des Richesses naturelles doit établir officiellement l'ordre de priorité de ses responsabilités pour assurer le maintien de la biodiversité et la protection des ressources halieutiques et fauniques de l'Ontario, et il doit affecter les fonds disponibles en conséquence.

État actuel

Depuis notre vérification de 2007, le gouvernement a ajouté plus de 21 millions de dollars au financement du Programme des pêches et de la faune afin d'aider à maintenir la biodiversité de la province et de protéger ses ressources halieutiques et fauniques. En 2008-2009, le Ministère a affecté quelque 25 millions de dollars de plus sur un certain nombre d'années, notamment pour les programmes suivants :

- espèces en péril;
- activités prioritaires de protection des ressources halieutiques et fauniques;
- surveillance et évaluation des écosystèmes pour la protection des lacs;
- intendance des ressources;
- financement en partenariat pour les écosystèmes du bassin des Grands Lacs;
- surveillance des espèces en voie de disparition;
- application des lois et règlements.

MESURE ET COMPTE RENDU DE L'EFFICACITÉ

Recommandation 16

Le ministère des Richesses naturelles doit élaborer des indicateurs exhaustifs pour mesurer l'efficacité du Programme des pêches et de la faune et rendre compte de sa capacité à assurer le maintien de ressources halieutiques et fauniques saines, diversifiées et durables pour l'usage et le plaisir de la population de l'Ontario.

État actuel

Selon le Ministère, des progrès ont été réalisés dans l'élaboration d'indicateurs exhaustifs pour mesurer l'efficacité du Programme des pêches et de la faune. Comme il participe avec le Conseil de la biodiversité de l'Ontario à la préparation du premier rapport ontarien sur la biodiversité, prévu pour 2010, le Ministère doit aussi rendre compte de l'efficacité de ses programmes à assurer le maintien de ressources halieutiques et fauniques saines et durables. Au moment de notre suivi, le Ministère était en train de définir des mesures de rendement axées sur les résultats pour la durabilité des Grands Lacs, à mettre en place en 2010-2011.

Chapitre 4
Section
4.07

Réseau GO

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.07 du *Rapport annuel 2007*

Contexte

Établi en 1967, le Réseau GO est un maillon essentiel du réseau de transports en commun de la région du grand Toronto, qui relie la ville de Toronto aux municipalités environnantes et dessert une population de plus de 5 millions d'habitants. Un jour de semaine normal, les trains du Réseau GO transportent environ 172 000 passagers (165 000 en 2007) et ses autobus, 28 500 passagers (30 000 en 2007). Au 31 mars 2009, le Réseau GO comptait plus de 1 700 équivalents temps plein (1 200 le 31 mars 2007). Ses dépenses de fonctionnement annuelles, y compris l'amortissement des immobilisations, s'élevaient à environ 507 millions de dollars en 2008-2009 (375 millions en 2007), dont 284 millions (250 millions en 2007) sont récupérés auprès des usagers et le reste est subventionné par la province.

Dans notre *Rapport annuel 2007*, nous avions noté que la demande augmentait rapidement, comme en témoignait la hausse de plus de 65 % du nombre de voyageurs ferroviaires enregistrée au cours des dix dernières années. Récemment encore, environ 95 % des trains du Réseau GO respectaient leur horaire, mais les retards et l'achalandage excessif étaient devenus des problèmes de plus en plus courants. Au cours de notre vérification, qui avait duré d'octobre 2006 à février 2007, le Réseau GO affichait un taux de ponctualité de seulement 85 %. Il avait pris des mesures pour corriger la situation, mais il restait du travail à faire pour répondre à la demande et fournir des services ferroviaires fiables.

En l'occurrence, le plan de dépenses en immobilisations du Réseau GO était fondé non pas sur la croissance projetée du nombre d'usagers, mais principalement sur les niveaux prévus de financement public. Sans une analyse plus approfondie de la demande future, l'infrastructure existante pourrait se révéler insuffisante pour faire face à la hausse du nombre d'usagers. Certaines parties de la RGT pourraient continuer de faire face à de graves manques de capacité et de connaître des problèmes persistants de service à la clientèle.

Au moment de notre vérification, 70 % des voies empruntées par les trains du Réseau GO appartenaient à des sociétés privées. Le Réseau GO disposait de moyens limités pour contester ce qu'il considérait comme des tarifs élevés, des clauses restrictives et des mécanismes de contrôle des services imposés par les sociétés ferroviaires hôtes. Il prévoyait d'ailleurs dépenser environ 475 millions de dollars au cours des dix prochaines années afin d'améliorer les services ferroviaires dans les corridors appartenant aux sociétés privées. Ces sociétés devaient demeurer propriétaires de l'infrastructure améliorée et garder la mainmise sur celle-ci, mais le Réseau GO avait peu de garanties de profiter d'un meilleur service en retour. Comme les chemins

de fer tombent sous le coup des lois fédérales, le Réseau GO devait travailler en collaboration plus étroite avec le ministère provincial des Transports pour que les démarches faites auprès du gouvernement fédéral permettent de mieux protéger les projets ferroviaires financés par les contribuables et que le public jouisse d'un accès adéquat aux trains de banlieue.

En ce qui concerne le système de perception fondé sur le principe de la preuve de paiement, 99 % des usagers contrôlés payaient le tarif approprié. Cependant, environ 60 % des contrôles avaient été effectués en dehors des heures de pointe, lorsqu'il y a beaucoup moins de passagers.

Pour ce qui est de l'acquisition des biens et services, nous avons constaté ce qui suit :

- Alors que l'énoncé des travaux associés à deux gros contrats de services-conseils en gestion de programme indiquait clairement que le travail devait s'étendre sur plusieurs années, le Réseau GO a sollicité des soumissions pour seulement 12 et 17 mois de services-conseils. Dans le premier cas, un contrat de 247 000 $, attribué à un consortium puis prolongé à plusieurs reprises pour sept années supplémentaires, avait coûté plus de 25 millions de dollars au moment de la vérification. Dans le deuxième cas, un contrat d'une valeur initiale de 2,3 millions de dollars avait été prolongé de trois ans à un coût additionnel de 15,2 millions de dollars.
- En tenant compte des prolongations mentionnées ci-dessus, le nombre total de modifications majeures dépassait 60, pour une valeur globale de près de 70 millions de dollars, soit une hausse d'environ 75 % par rapport à la valeur des contrats initiaux, sur la période de trois ans allant de 2004 à 2006.
- Dans de nombreux cas, des fournisseurs avaient été sélectionnés sans processus concurrentiel. Par exemple, plus de 8,6 millions de dollars avaient été dépensés dans le cadre de 170 contrats de services-conseils à fournisseur unique.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Réseau GO s'est engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

En mars 2009, le gouvernement de l'Ontario a présenté la *Loi de 2009 sur l'aménagement du réseau de transport en commun de la région du grand Toronto et de Hamilton* afin de fusionner le Réseau GO et Metrolinx en un seul organisme régional de transport en commun. Anciennement connu sous le nom de Régie des transports du grand Toronto, Metrolinx est un organisme de la Couronne que le gouvernement de l'Ontario a créé en 2006 pour élaborer et mettre en oeuvre un plan intégré de transport pour la région du grand Toronto et de Hamilton. Le gouvernement est tenu par la loi de nommer un conseil d'administration pour l'entité fusionnée, appelée Metrolinx, qui doit planifier, aménager et exploiter le réseau de transport en commun de la région du grand Toronto et de Hamilton. L'entité fusionnée est devenue opérationnelle en mai 2009. L'actuelle vérification de suivi renvoie aux mesures prises par le Réseau GO avant la fusion. Nous reconnaissons que la future mise en oeuvre de nos recommandations devra être orientée par les nouveaux administrateurs et gestionnaires de Metrolinx.

Selon l'information fournie par le Réseau GO au printemps 2009, des progrès importants ont été réalisés dans la mise en oeuvre de beaucoup de nos recommandations. D'autres cependant, comme celles touchant l'amélioration de l'infrastructure et la perception des amendes impayées, prendront plus de temps à mettre en oeuvre. L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

DEMANDE DE SERVICE ET PONCTUALITÉ

Raisons des retards des trains

Recommandation 1

Pour s'assurer de prendre des mesures appropriées en temps opportun et garantir ainsi la ponctualité des trains, le Réseau GO doit :

- *rendre officielle la pratique consistant à examiner périodiquement les différents trajets;*
- *donner suite à ses engagements d'entreprendre un examen des questions systémiques à l'origine des retards des trains et élaborer et mettre en oeuvre un plan d'action assorti d'un échéancier pour régler chacune des questions systémiques importantes;*
- *procéder à une nouvelle enquête sur la satisfaction de la clientèle pour connaître les commentaires des clients sur les façons d'améliorer le service.*

État actuel

Le Réseau GO nous a informés que chaque trajet faisait l'objet d'un examen formel. Son conseil d'administration reçoit des rapports de ponctualité périodiques, et il affiche les statistiques mensuelles des douze derniers mois sur son site Web public. Ces renseignements permettent aux clients de tenir compte du rendement antérieur dans la planification de leurs déplacements.

Le Réseau GO a aussi identifié des problèmes systémiques et apporté des modifications aux opérations et aux procédures pour aider à régler ces problèmes. Il a toutefois signalé que, dans bien des cas, il faudrait plusieurs années pour apporter les améliorations requises à l'infrastructure. Ces améliorations ont été intégrées aux plans d'immobilisations pluriannuels du Réseau GO, et le conseil d'administration reçoit des rapports trimestriels sur l'état d'avancement de plusieurs grands projets d'infrastructure.

En ce qui concerne les commentaires des clients sur les façons d'améliorer le service, le Réseau GO nous a informés qu'il surveillait et évaluait continuellement la satisfaction des passagers. Il a notamment établi un comité consultatif du service à la clientèle, lequel est constitué de clients du Réseau. Des rapports mensuels sur les plaintes et les commentaires des clients sont présentés au conseil d'administration.

Le Réseau GO mène des enquêtes pour vérifier les caractéristiques, les tendances et la satisfaction des clients. Une des enquêtes menées en 2008 devait sensibiliser la direction du Réseau aux principaux facteurs qui amènent les gens à emprunter les transports publics. Les résultats indiquaient que les passagers resteraient fidèles et que leur nombre continuerait de croître mais que la ponctualité des trains et des autobus était d'une importance primordiale.

Le Réseau GO nous a informés que les enquêtes sur la satisfaction de la clientèle, auparavant menées tous les deux à quatre ans, seraient désormais annuelles.

Planification des investissements aux fins de croissance

Recommandation 2

Pour s'assurer de mettre en place une stratégie efficace et de répondre de la sorte à la demande croissante des voyageurs, le Réseau GO doit établir un processus exhaustif de planification des investissements qui tient compte de facteurs tels que la croissance du nombre de voyageurs par corridor et l'incidence des différents niveaux de financement sur la satisfaction de la demande de service.

État actuel

Le Réseau GO donnerait suite à cette recommandation dans le cadre du Plan régional de transport (PRT) de Metrolinx, diffusé à la fin septembre 2008. Le PRT de Metrolinx stipule que l'infrastructure doit répondre à la demande de transport dans la région du grand Toronto et de Hamilton, servant ainsi de fondement à un processus détaillé de planification et de financement des immobilisations. GO2020 – le plan stratégique du Réseau GO en place au moment de notre suivi – était conforme

au PRT de Metrolinx et servait de fondement au plan d'immobilisations actuel du Réseau GO dans l'intervalle.

Le Réseau GO a déjà commencé à mettre en oeuvre un plan d'expansion de l'infrastructure d'un milliard de dollars afin d'améliorer son réseau ferroviaire et de soulager la congestion dans beaucoup de ses gares.

Congestion des voies et droit d'accès

Recommandation 3

Pour bien protéger les intérêts du public, le Réseau GO doit travailler de façon proactive avec la province pour assurer au public l'accès à un service ferroviaire économique et efficient.

État actuel

Le Réseau GO nous a informés que ce travail était en cours au moment de notre suivi. Travaillant en collaboration avec la province, le Réseau GO a rencontré le CN pour commencer à négocier la propriété de différents corridors ferroviaires. Le Réseau GO a acquis deux corridors en 2008-2009. La province a établi un fonds d'immobilisations pour financer d'autres acquisitions et cette stratégie a été renforcée dans le plan GO2020.

Ententes avec les sociétés ferroviaires hôtes et les fournisseurs

Recommandation 4

Pour assurer un service ferroviaire fiable, le Réseau GO doit :

- *mieux collaborer avec les fournisseurs de services pour réduire le nombre de retards qui leur sont attribués, surveiller les progrès réalisés en vue de réduire le nombre de retards et prendre des mesures appropriées;*
- *passer en revue les modalités des ententes conclues avec les fournisseurs de services et, dans la mesure du possible, négocier des modifications à apporter aux ententes futures pour améliorer le rendement et la responsabilisation.*

État actuel

Le Réseau GO nous a informés qu'il tenait des réunions régulières avec les sociétés ferroviaires hôtes et les principaux fournisseurs afin de repérer les problèmes de ponctualité, les causes et les solutions possibles. Ce processus a donné lieu à un certain nombre d'améliorations procédurales et d'ajustements opérationnels, ainsi qu'au lancement de projets d'immobilisations afin d'aider à améliorer la ponctualité des trains. Les nouveaux contrats étaient d'ailleurs structurés de façon à mettre l'accent sur les exigences fonctionnelles à respecter pour améliorer le rendement et le service à la clientèle.

Le Réseau GO a indiqué qu'il avait attribué des contrats en régime de concurrence pour l'exploitation et l'entretien du réseau, lesquels sont axés sur le rendement et prévoient des dommages-intérêts. Les principaux contrats avec les sociétés ferroviaires hôtes sont des ententes pluriannuelles. Quand viendra le temps de les renégocier, le Réseau GO compte demander des modalités qui aideront à améliorer le rendement et la responsabilisation. La stratégie du Réseau GO consistant à acquérir des corridors visait aussi à rectifier son pouvoir limité de négociation avec les sociétés ferroviaires hôtes.

ACQUISITION DE BIENS ET DE SERVICES

Recommandation 5

Pour s'assurer d'optimiser ses ressources et faire en sorte que ses processus d'acquisition soient jugés équitables, ouverts et transparents, le Réseau GO doit :

- *se conformer à ses politiques internes, qui exigent de suivre un processus de sélection concurrentiel en vue d'acquérir des biens et des services;*
- *surveiller les contrats pour veiller au respect du prix d'origine et envisager d'obtenir une soumission distincte pour toute modification importante à la portée du travail prévu dans le contrat d'origine;*
- *prévoir des prix plafonds fermes dans les contrats, dans la mesure du possible;*

- *analyser les coûts et les avantages à long terme du recours à des consultants et envisager des solutions de rechange, telles l'embauche et la formation de personnel;*
- *renforcer les modalités des contrats conclus avec les fournisseurs pour assurer un rendement satisfaisant en temps opportun et prendre les mesures nécessaires pour les faire respecter.*

État actuel

Le Réseau GO nous a informés qu'il avait renforcé ses politiques internes. Il a modifié ses politiques d'approvisionnement de façon à appliquer le processus d'appel d'offres concurrentiel et à souligner que les modifications de contrat et les marchés négociés à fournisseur unique sont les deux modes « les moins favorables » d'impartition des nouveaux travaux. Toute modification de contrat soumise pour approbation fait l'objet d'un examen approfondi par les cadres supérieurs. Le Réseau GO a également commencé à négocier un prix « plafond » ou « stipulé » ferme pour le travail spécifié dans chaque contrat.

Le Réseau GO a affirmé qu'il avait établi un processus continu afin d'examiner ses besoins en services-conseils. Les vastes mandats confiés à des consultants en gestion de programme sont censés se terminer le 31 mars 2010. Une réorganisation du Réseau GO était en cours, qui faciliterait le transfert des responsabilités des consultants en gestion de programme au personnel du Réseau. Le Réseau GO nous a dit que le PRT de Metrolinx et le programme Transports-Action Ontario 2020 lui permettaient de faire faire ce travail à l'interne. Comme le programme prévoyait un financement plus stable, le Réseau GO a indiqué qu'il engagerait du personnel pour le travail souvent imparti auparavant parce qu'il ne savait pas si le financement nécessaire serait disponible.

En ce qui concerne le renforcement des modalités des contrats conclus avec les fournisseurs pour assurer un rendement satisfaisant en temps opportun, le service juridique du Réseau GO a examiné les modalités de tous les documents contractuels, dont les ententes liées aux services de construction et de conseils. Il était en train d'améliorer les formulaires normalisés existants et de mettre en oeuvre d'autres ententes normalisées.

GARANTIE DE L'ACQUITTEMENT DES TARIFS

Recommandation 6

Pour assurer l'efficacité et l'uniformité des efforts de contrôle du paiement des passages et de perception des amendes, le Réseau GO doit :

- *examiner et réviser en conséquence ses lignes directrices en matière de contrôle pour préciser les circonstances dans lesquelles une amende doit être imposée aux usagers pris en défaut;*
- *s'assurer que l'étendue des contrôles et l'application de la réglementation sont conformes aux normes de contrôle interne;*
- *surveiller les résultats des contrôles et prendre des mesures correctives au besoin;*
- *élaborer une politique sur les récidivistes;*
- *collaborer avec le ministère du Procureur général et les municipalités à l'établissement d'un système de perception des amendes efficace et assorti d'obligations de rendre compte.*

État actuel

Le Réseau GO nous a informés qu'il avait élaboré, à l'intention du personnel, des lignes directrices précisant les circonstances dans lesquelles une amende doit être imposée aux usagers pris en défaut. Ces lignes directrices étaient incluses dans un programme de formation offert à tous les agents d'exécution en mai 2008. Le groupe de surveillance de la conformité a aussi reçu une formation d'appoint.

Les normes d'inspection internes pour 2009-2010 étaient en voie de finalisation au moment de notre suivi. Au milieu de l'année 2008, le Réseau GO a embauché des employés chargés de prévoir les inspections et d'en assurer le suivi afin de faire respecter les normes d'inspection internes. Il faisait un suivi mensuel des résultats afin de déterminer les mesures correctives à prendre au

besoin. Les lignes directrices sur les contrôles de paiement ont été mises à jour afin de prévoir une procédure de traitement des récidivistes.

Le Réseau GO a ajouté qu'il avait entrepris l'élaboration d'un modèle de frais administratifs pour les passagers qui ne paient pas les tarifs applicables et les personnes qui enfreignent les règlements de stationnement. Ce modèle nécessite des modifications à la loi, mais il s'agit d'un élément clé dans l'amélioration du processus de paiement des amendes. Il retirerait le processus du système judiciaire et favoriserait plutôt un règlement direct entre le Réseau GO et le client. Ce processus est censé améliorer l'efficacité de la perception des tarifs et réduire le nombre d'amendes impayées.

En ce qui concerne la perception des amendes, le service juridique du Réseau GO a rencontré les gestionnaires concernés en février 2008. Ceux-ci ont déterminé qu'il fallait modifier la loi pour améliorer l'efficacité de la perception des amendes impayées. Le personnel du Réseau GO a contacté le ministère des Transports afin de régler la question.

SÛRETÉ ET SÉCURITÉ

Recommandation 7

Pour améliorer la sûreté et la sécurité des usagers, le Réseau GO doit :

- *effectuer périodiquement une analyse générale des affaires de sûreté et de sécurité pour déterminer si des mesures peuvent être prises pour atténuer certains types de risques répétés;*
- *analyser l'efficacité de ses exercices de simulation et en rendre compte officiellement;*
- *mettre en oeuvre en temps opportun les mesures de sûreté et de sécurité recommandées par suite de vérifications.*

État actuel

Le Réseau GO nous a informés qu'au moment de notre suivi, il avait commencé à recueillir des statistiques sur les activités de sécurité et s'apprêtait à acquérir un système de gestion des incidents.

Le Réseau GO a également effectué un examen préliminaire des procédures liées à la sécurité des terrains de stationnement et y a apporté des modifications, comme accroître la visibilité et la fréquence des patrouilles itinérantes des gares, partager les statistiques sur les vols et cambriolages de véhicules avec les services locaux de police, et envisager d'avoir recours à un système de télévision en circuit fermé.

Le Réseau GO a aussi procédé à un exercice de simulation sur modèle en mars 2008, puis présenté un rapport sur l'efficacité de cet exercice. Le personnel a présenté un rapport incluant des recommandations à la haute direction.

Selon le Réseau GO, les mesures de suivi recommandées dans les vérifications et/ou les rapports font l'objet d'un suivi jusqu'à leur mise en oeuvre.

GOUVERNANCE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Recommandation 8

Pour assurer une gouvernance plus efficace, le conseil d'administration du Réseau GO doit :

- *approuver un plan stratégique officiel qui établit l'orientation stratégique du Réseau GO et le transmettre au ministère des Transports et à la Régie des transports du grand Toronto (RTGT);*
- *établir une structure de comités qui appuie le conseil d'administration en effectuant des examens détaillés des questions importantes relatives aux activités globales de gouvernance et de supervision et en fournissant des conseils à cet égard;*
- *assurer une supervision efficace du rendement global du Réseau GO ainsi que de questions opérationnelles particulières, telles celles de l'approvisionnement et de la gestion des contrats;*
- *envisager d'adopter des pratiques exemplaires de gouvernance, par exemple des processus améliorés d'évaluation du rendement, un programme officiel d'orientation des nouveaux administrateurs ainsi que la tenue d'ateliers périodiques de formation à la gouvernance.*

État actuel

Selon le Réseau GO, le conseil d'administration du nouveau Metrolinx a mis en place des pratiques de gouvernance, dont l'établissement de divers comités pour assurer l'efficacité et l'efficience.

Le conseil d'administration de l'ancien Réseau GO nous a informés qu'il avait adopté une approche plus formelle pour l'élaboration d'un plan stratégique (G02020). Il y a eu un certain nombre de réunions générales où le conseil d'administration a demandé au personnel d'élaborer le prochain plan de la société et lui a donné des instructions en ce sens.

Le conseil d'administration de l'ancien Réseau GO avait établi un comité de gestion des risques et un comité de gouvernance et de rémunération. Ces comités ont fait une analyse approfondie des risques inhérents à l'organisation, veillé à ce que les nouveaux administrateurs bénéficient d'un programme complet d'orientation et de formation, évalué l'efficacité du conseil d'administration et de ses comités, et formulé des recommandations concernant les questions de rémunération.

RESPONSABILISATION DES ORGANISMES

Recommandation 9

Pour que le Réseau GO respecte son obligation de rendre des comptes au ministre, l'organisme et le ministère des Transports doivent collaborer à établir un protocole d'entente, à élaborer un plan d'affaires annuel et à produire un rapport annuel, conformément aux politiques et aux lignes directrices provinciales.

État actuel

Le Réseau GO nous a informés qu'un protocole d'entente avait été approuvé par le conseil d'administration de l'ancien Réseau GO et le ministère des Transports. À compter de l'exercice 2010-2011, un plan d'activités et un rapport annuel doivent être produits conformément aux politiques et lignes directrices de la province. Au moment de notre suivi, un nouveau protocole d'entente entre Metrolinx et le ministère des Transports était en cours d'élaboration par suite de la fusion.

Chapitre 4
Section
4.08

Ministère de l'Environnement

Gestion des déchets dangereux

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.08 du *Rapport annuel 2007*

Contexte

Les déchets dangereux englobent des substances très variées comme les acides usés, les boues contaminées, les produits chimiques tels que ceux utilisés pour la finition des photos, l'huile à moteur et les batteries mises au rebut. Le ministère de l'Environnement (le Ministère) est chargé de veiller à ce que les déchets dangereux soient enlevés, entreposés, transportés, traités et éliminés de manière sécuritaire pour l'environnement et la santé publique. Exception faite des ménages, l'Ontario produit environ 400 000 tonnes de déchets dangereux par année. En 2008-2009, le Ministère a affecté 16,1 millions de dollars (14,6 millions en 2006-2007) à son programme de gestion des déchets dangereux.

Durant notre vérification de 2007, nous avions conclu que, notamment à cause des problèmes constants posés par un système informatique implanté en 2002, le Ministère n'avait toujours pas de procédures de surveillance et d'inspection adéquates pour assurer la conformité aux lois et aux règlements qui visent à protéger l'environnement contre les risques posés par les déchets dangereux. Les lacunes du système limitaient la capacité du personnel à assurer une surveillance des activités associées aux déchets dangereux dans la province et contribuaient à bon nombre des problèmes suivants :

- Nous avions constaté que plus de 5 000 organismes inscrits comme producteurs de déchets dangereux en 2004 ne l'étaient pas en 2005. Le Ministère n'avait pourtant pas déterminé si ces organismes continuaient de produire des déchets dangereux et de les éliminer de façon appropriée.
- Les transporteurs et les réceptionnaires de déchets dangereux qui désirent établir ou agrandir une installation doivent d'abord se procurer un certificat d'autorisation, et le Ministère examine les demandes de certificat pour s'assurer que les activités du requérant ne nuiront pas à l'environnement. Nous avons constaté que 50 % des demandes de certificat qu'il restait à traiter en janvier 2007 en étaient au stade de l'évaluation depuis plus d'un an et 20 %, depuis plus de trois ans.
- En 2005, il y avait eu plus de 26 000 expéditions de déchets dangereux pour lesquelles la quantité reçue était inférieure à celle expédiée par le producteur. Dans la moitié des cas, la différence était supérieure à 10 %, mais il n'y avait ni explication ni suivi de l'écart. Il existait donc un risque qu'une quantité

importante de déchets dangereux soit éliminée de façon inappropriée.

- Si l'on se fie à l'absence de manifestes, lesquels doivent accompagner toute expédition de déchets dangereux, près de 900 producteurs de déchets dangereux inscrits n'auraient fait aucune expédition de déchets dangereux depuis trois ans. En fait, l'absence de manifestes pourrait indiquer que des déchets dangereux, s'ils ne sont pas accumulés sur place, sont expédiés et éliminés de façon inappropriée.
- En avril 2007, le Ministère détenait 150 millions de dollars en garanties financières provenant de plus de 700 transporteurs et réceptionnaires de déchets. Le gouvernement exige des garanties financières pour s'assurer qu'il n'aura pas à assumer le coût du nettoyage des lieux contaminés par des déchets dangereux. Or, les garanties financières recueillies sont souvent insuffisantes. Par exemple, une société chimique qui avait fourni une garantie financière de 3,4 millions de dollars pour un lieu d'enfouissement a connu des problèmes de fuite, et les coûts du nettoyage étaient estimés à 64 millions de dollars.
- Bien que le Ministère ait inspecté un nombre important de producteurs, de transporteurs et de réceptionnaires de déchets dangereux, la sélection des installations à soumettre à une inspection n'était généralement pas fondée sur les risques pour l'environnement. En fait, 11 des 30 principales installations productrices de déchets dangereux de la province n'avaient été soumises à aucune inspection depuis au moins cinq ans. Les inspecteurs du Ministère avaient repéré de nombreuses infractions à répétition, mais des sanctions plus graves avaient été infligées aux récidivistes dans seulement 20 % des cas.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Le Ministère nous a informés qu'il avait pris des mesures pour donner suite à chacune des recommandations de notre *Rapport annuel 2007* et que des progrès substantiels avaient été faits dans plusieurs dossiers. Les mesures prises pour donner suite à chacune des recommandations sont décrites ci-après.

ACTIVITÉS DE GESTION DES DÉCHETS DANGEREUX

Inscription des producteurs de déchets dangereux

Recommandation 1

Pour s'assurer que toutes les installations productrices de déchets dangereux sont inscrites conformément aux exigences, le ministère de l'Environnement doit :

- *envisager de prendre des mesures punitives pour inciter les producteurs à s'inscrire avant la date limite prescrite et contribuer ainsi à réduire l'ampleur de la non-conformité;*
- *transmettre aux bureaux de district une liste de tous les producteurs qui ne se sont pas inscrits à la date limite et effectuer un suivi pour s'assurer qu'ils s'inscrivent ou qu'ils ne produisent plus de déchets dangereux.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait instauré un ensemble de procédures pour que tous les producteurs non inscrits soient avisés de la date limite d'inscription suffisamment à l'avance et qu'un rappel leur soit expédié en temps opportun s'il y a lieu : trois mois avant la date limite stipulée dans la loi, le Ministère envoie des avis aux producteurs pour leur rappeler qu'ils doivent s'inscrire dans les délais prescrits. Après la date limite, un deuxième avis est envoyé aux producteurs qui n'ont pas renouvelé leur inscription pour leur rappeler que, s'ils produisent

des déchets dangereux devant être expédiés ou éliminés, ils se trouveront à enfreindre la loi.

Le Ministère nous a informés que le Réseau électronique d'information sur les déchets dangereux (REIDD) produisait des rapports d'exception sur les expéditions provenant de producteurs non inscrits ou de manutentionnaires non autorisés par leur certificat à manipuler des déchets dangereux. En mars 2008, le Ministère a mis en œuvre un nouveau processus où un membre du personnel donne suite à tous les rapports d'exception. Une procédure normalisée a été créée pour aider le personnel du Ministère à assurer ce suivi. Elle énonce les mesures à prendre pour repérer et suivre les producteurs, transporteurs ou réceptionnaires en non-conformité. Si ce processus ne permet pas d'assurer la conformité, le rapport d'exception est fourni au bureau de district pour qu'il puisse effectuer une visite sur place. Les producteurs comptent pour environ 94 % des rapports d'exception sur tous les intervenants (producteurs, transporteurs et réceptionnaires). Le Ministère a indiqué que, à la fin avril 2009, plus de 80 % de ces rapports d'exception avaient été suivis et réglés.

En avril 2008, dans le cadre d'une autre mesure de conformité visant les producteurs non inscrits qui expédient des déchets, le Ministère a envoyé une lettre à tous les transporteurs de déchets dangereux qui, selon le REIDD, transportaient encore des déchets en 2007. La lettre rappelait aux transporteurs qu'en ramassant des déchets dangereux auprès de producteurs non inscrits, ils se trouvaient à enfreindre le Règlement et les conditions de leur certificat d'autorisation. En avril 2009, une lettre semblable a été envoyée à tous les transporteurs de déchets dangereux qui, selon le REIDD, transportaient encore des déchets en 2008.

Le Ministère a indiqué qu'il y avait eu des discussions sur la possibilité d'imposer des sanctions financières ou autres pour encourager les producteurs à s'inscrire avant la date limite prescrite dans la loi et aider ainsi à réduire le taux de non-conformité. Une décision finale n'avait pas encore été prise au moment de notre suivi.

Le Ministère a ajouté qu'en mai 2009, il avait commencé à envoyer aux producteurs dont l'inscription est échue des « avis d'infraction potentielle » leur donnant 30 jours pour inscrire leur installation ou fermer leurs comptes. Des mesures de conformité seraient prises contre les producteurs qui ne respectent pas ce délai, dont le cas pourrait notamment être renvoyé à la Direction des enquêtes et de l'application des lois du Ministère. Au moment où ces avis ont été expédiés, les bureaux de district ont été informés des sociétés non inscrites établies dans leur région géographique pour qu'ils puissent assurer un suivi.

Certification des transporteurs et des réceptionnaires de déchets dangereux

Recommandation 2

Pour garantir que des certificats d'autorisation ont été délivrés à tous les transporteurs et réceptionnaires de déchets dangereux et que les demandes de certificat sont évaluées correctement et approuvées en temps opportun, le ministère de l'Environnement doit :

- *instaurer des procédures qui confirmeront que tous les transporteurs et réceptionnaires de déchets dangereux sont titulaires des certificats d'autorisation exigés par la loi;*
- *veiller à ce que tous les documents exigés aient été produits et versés dans les dossiers avant de délivrer un certificat;*
- *étudier des options pour la présentation d'une preuve d'un tiers impartial que les propositions visées par les demandes respectent la législation et assurent une protection adéquate de l'environnement, à l'instar d'autres programmes touchant l'environnement, comme ceux de l'exploitation minière ou forestière;*
- *améliorer la fonctionnalité du Système intégré de la Division de façon qu'il soit couplé aux autres systèmes du programme et qu'il fasse la distinction entre les certificats relatifs aux déchets dangereux et les autres certificats du programme;*

- *inclure tous les certificats existants et les exigences de déclaration dans le système d'information de gestion.*

État actuel

En mars 2008, le Ministère a mis en œuvre un nouveau processus où un membre du personnel est chargé de donner suite à tous les rapports d'exception sur les transporteurs et les réceptionnaires. Ces rapports d'exception sont générés par le REIDD et identifient les transporteurs et réceptionnaires sans certificat d'autorisation valide. Si ce suivi ne permet pas de régler le problème de conformité, le rapport d'exception est fourni au bureau de district pour qu'il puisse faire une visite ou une inspection sur place.

Le Ministère nous a informés qu'il avait ajouté les transporteurs et réceptionnaires de déchets dangereux au plan d'inspection annuel pour s'assurer que ceux-ci respectent les conditions de leur certificat d'autorisation. Après notre vérification de 2007, la Direction de la mise en conformité des secteurs et la Direction des enquêtes et de l'application des lois du Ministère ont prélevé un échantillon de transporteurs et vérifié le contenu de leurs véhicules transportant des déchets dangereux, et la Direction de la mise en conformité des secteurs prévoit maintenant des inspections de véhicules dans ses plans de travail annuels.

Le Ministère nous a informés qu'il avait réorganisé l'Unité de traitement des demandes par type de demande (air, eau, eaux usées et déchets) afin de mieux repérer les demandes incomplètes.

Le Ministère a aussi mis à jour le guide de présentation des demandes de certificat d'autorisation et le formulaire de demande. Le guide mis à jour précise les documents qui doivent accompagner la demande. Le formulaire de demande mis à jour est un formulaire électronique interactif contenant la liste des documents requis à l'appui de chaque type de demande. Si le requérant ne remplit pas tous les champs obligatoires, le formulaire électronique indiquera que la demande est incomplète. En mars et avril 2009, le Ministère a publié des modèles de demande afin d'illustrer le format et le contenu prévus des formulaires.

Le Ministère nous a informés qu'au moment de notre suivi, toute demande de certificat d'autorisation pour l'élimination des déchets non dangereux devait être appuyée par des preuves d'un tiers impartial. Le Ministère envisageait d'étendre ce type de certificat aux dépôts de déchets dangereux. Le Ministère a ajouté qu'il continuerait de chercher des moyens de tirer parti des preuves présentées par un tiers impartial selon lesquelles les propositions visées par les demandes respecteraient la législation et assureraient une protection adéquate de l'environnement.

Le Ministère nous a informés que des améliorations avaient été apportées au Système intégré de la Division pour permettre une description et une classification plus complètes des lieux d'élimination de déchets par type de lieu (décharge ou installation de traitement) et par type de déchets (déchets dangereux ou ordures ménagères). Ces améliorations facilitent le suivi, la déclaration et le traitement des demandes concernant des lieux d'élimination de déchets. En novembre 2007, le Ministère a modifié le Système intégré de la Division pour qu'il avise automatiquement le bureau de district local par courriel chaque fois que la Direction des autorisations décide d'approuver une demande relative à des déchets dangereux, de la retourner au requérant ou de révoquer un certificat.

Nous avons appris qu'en 2007, le Ministère avait examiné la base de données du REIDD et repéré les dépôts de déchets dangereux. Tous les lieux ainsi identifiés qui n'avaient pas été inscrits dans le Système intégré de la Division y ont été ajoutés. Le Ministère a aussi amélioré le Système intégré de la Division pour qu'il soit plus en mesure de vérifier si une société a fourni une garantie financière appropriée et de déterminer le moment de réévaluer cette garantie.

Surveillance des expéditions de déchets dangereux

Recommandation 3

Pour que les expéditions de déchets dangereux fassent l'objet d'une surveillance adéquate et réduire ainsi au minimum les risques pour le public et l'environnement, le ministère de l'Environnement doit :

- *effectuer un suivi de toutes les expéditions importantes de déchets qui proviennent de producteurs non inscrits;*
- *faire enquête sur tous les transporteurs et les réceptionnaires de déchets dangereux qui ne sont pas autorisés par leurs certificats d'autorisation à manipuler les déchets dangereux inscrits sur les manifestes;*
- *examiner le cas de tous les producteurs inscrits qui ne présentent pas de manifeste pendant de longues périodes afin de s'assurer qu'ils ne se livrent pas à l'expédition et à l'élimination non autorisées de déchets;*
- *faire enquête sur les écarts importants entre les quantités de déchets dangereux expédiées et reçues;*
- *instaurer des procédures pour éviter que les déchets dangereux entreposés temporairement dans une installation de réception soient comptés en double dans le calcul de la quantité totale de déchets dangereux produite en Ontario chaque année.*

État actuel

En mars 2008, le Ministère a institué un nouveau processus où un membre du personnel est chargé de donner suite à tous les rapports d'exception sur des producteurs, des transporteurs et des réceptionnaires. Au 23 avril 2009, 4 747 rapports d'exception touchant des producteurs, des transporteurs et des réceptionnaires avaient été générés, et plus de 3 800 d'entre eux avaient été réglés. La centralisation du processus de suivi des rapports d'exception a permis d'uniformiser et d'accélérer le règlement des dossiers et a fait baisser le nombre de rapports d'exception de 34 % par rapport à l'exercice précédent.

Le Ministère a indiqué que, pour mieux surveiller les transporteurs et réceptionnaires de déchets dangereux non autorisés à manipuler les déchets dangereux inscrits sur les manifestes, il se fondait sur le rapport d'exception centralisé pour prévoir les inspections nécessaires et vérifier si les déchets inscrits sur les manifestes correspondaient à ceux stipulés dans le certificat d'autorisation.

La plupart des rapports d'exception visant des réceptionnaires sont attribuables au fait que le producteur n'a pas inscrit la bonne catégorie de déchets sur le manifeste. Le Ministère a donné pour instruction aux réceptionnaires de veiller à ce que tous les déchets reçus soient correctement décrits sur le manifeste.

Lorsqu'un transporteur est surpris à transporter des déchets dangereux non approuvés dans son certificat d'autorisation, le Ministère lui enjoint de demander un certificat d'autorisation modifié s'il prévoit continuer de transporter les déchets dangereux en question. Si l'entreprise continue d'enfreindre les conditions de son certificat d'autorisation, un agent provincial peut lui ordonner de cesser ses activités jusqu'à ce qu'un certificat d'autorisation modifié ait été délivré ou qu'elle ait convenu de ne plus transporter les déchets dangereux en question. Si elle contrevient à l'ordonnance, des sanctions seront imposées.

Pour s'assurer que les producteurs inscrits qui ne présentent pas de manifestes pendant de longues périodes ne participent pas à l'expédition et à l'élimination non autorisées de déchets, le Ministère a assuré un suivi pour vérifier si ces entreprises éliminaient les déchets de façon appropriée.

Le Ministère a ajouté qu'il avait fait enquête et découvert que les écarts entre les quantités de déchets expédiées et reçues inscrites sur les manifestes étaient attribuables au fait que les producteurs se contentaient d'estimer la quantité de déchets expédiés et que les déchets étaient pesés seulement au moment de leur réception. Il n'est pas nécessaire d'indiquer le poids réel sur le manifeste, et le règlement en vigueur exige uniquement du réceptionnaire qu'il surveille la quantité de déchets

sur une base quotidienne ou hebdomadaire. Après avoir noté qu'environ 60 % des écarts de poids se rapportaient à des déchets médicaux, le Ministère a inspecté 46 hôpitaux ontariens entre octobre 2007 et janvier 2008 pour vérifier s'ils se conformaient aux lignes directrices sur la manutention des déchets biomédicaux. Rien n'indiquait que des déchets se perdaient en cours de transport.

Pour empêcher le comptage en double des déchets dangereux temporairement entreposés dans une installation de réception, le Ministère a mis au point une procédure de production de rapports sur les déchets dangereux expédiés qui exclut les déchets provenant d'installations de réception servant de dépôts temporaires.

Entreposage et élimination des déchets dangereux

Recommandation 4

Pour réduire le risque important que l'élimination et l'entreposage des déchets dangereux posent au public et à l'environnement, le ministère de l'Environnement doit élaborer une stratégie qui remédie aux préoccupations qui retardent la modification de la réglementation dans le dessein de réduire les risques posés par les déchets médicaux et les BPC.

État actuel

Le Ministère nous a informés au moment de notre suivi que les lignes directrices sur la gestion des déchets biomédicaux en Ontario étaient en cours de mise à jour. En octobre 2008, les lignes directrices révisées ont été affichées au Registre environnemental pour une période de consultation publique de 60 jours se terminant le 22 décembre 2008. Au moment de notre suivi, on était en train d'analyser les commentaires du public et de mener des consultations additionnelles auprès des intervenants. Le Ministère a indiqué que les lignes directrices révisées seraient finalisées et affichées au Registre environnemental.

Le Ministère nous a dit qu'il s'employait activement à enlever les BPC du dépôt de BPC de Pottersburg, qui est la plus grande installation du genre en Ontario. En février 2009, il a engagé un entrepreneur pour les travaux de désaffectation et de remise en état du site de Pottersburg, lesquels devraient durer jusqu'à la fin de 2010.

Déchets ménagers dangereux

Recommandation 5

Pour multiplier l'effet de ses initiatives récentes d'élimination des déchets ménagers dangereux, le ministère de l'Environnement doit collaborer avec Réacheminement des déchets Ontario et les municipalités à l'élaboration d'une stratégie provinciale visant à réduire l'impact des déchets ménagers dangereux sur l'environnement.

État actuel

En décembre 2006, le Ministère a donné pour instruction à Réacheminement des déchets Ontario (RDO) d'élaborer un programme de réacheminement financé par l'industrie, appelé Programme de réacheminement des déchets municipaux dangereux ou spéciaux (DMDS), afin d'améliorer la gestion des DMDS. Le programme proposé porte à la fois sur la collecte de matières inutilisées et sur l'information aux consommateurs concernant les techniques acceptables de manutention et d'utilisation. Le programme a été reçu et affiché au Registre environnemental pour une période de consultation publique de 30 jours le 11 juin 2007. Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué que le ministre avait approuvé la phase I du Programme de réacheminement des DMDS en février 2008. Le programme, élaboré et géré par l'industrie depuis juillet 2008, a été officiellement lancé en janvier 2009. Il a pour but de détourner les produits de consommation dangereux courants, comme les peintures et les solvants, des décharges et des égouts.

Nous avons appris qu'au moment de notre suivi, RDO et Intendance environnementale Ontario étaient en train de planifier les phases II et III du programme et que ces deux programmes

présenteraient un plan intégré pour les trois phases au Ministère avant la fin juillet 2009. La phase II ajoutera des DMDS non inclus dans la phase I. La troisième et dernière phase inclura tous les autres DMDS qui entrent dans la définition des déchets dangereux municipaux. Le plan intégré doit être approuvé par le ministre avant d'être mis en œuvre.

SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE RAPPORT

Système d'information sur les déchets dangereux

Recommandation 6

Pour que les gestionnaires et les inspecteurs puissent se fonder sur des renseignements fiables et pertinents afin de vérifier si le transport et l'élimination des déchets dangereux sont conformes à la loi, le ministère de l'Environnement doit :

- *définir ses principaux besoins en renseignements;*
- *examiner la façon dont d'autres administrations obtiennent de tels renseignements;*
- *formuler une analyse de rentabilisation qui décrit les coûts et les avantages de différentes options permettant de combler ses besoins en renseignements.*

État actuel

Pour que les gestionnaires et les inspecteurs disposent de renseignements fiables et pertinents qui lui permettent de vérifier si le transport et l'élimination des déchets dangereux sont conformes à la loi, le Ministère a défini ses besoins en information et, au moment de notre suivi, il était à élaborer un plan de projet pluriannuel pour une nouvelle architecture opérationnelle et un nouveau système à l'appui du programme de gestion des déchets dangereux. Le plan de projet consiste à examiner d'autres moyens d'améliorer la gestion de l'information.

Le Ministère a indiqué qu'il avait recueilli des renseignements sur les méthodes employées par d'autres grandes administrations pour obtenir et gérer l'information sur les déchets dangereux. Ses recherches ont révélé que l'Ontario jouait un rôle de chef de file à plusieurs égards dans ce domaine. En effet, notre province est la seule à exiger des producteurs de déchets dangereux qu'ils s'inscrivent chaque année, son système de vérification des manifestes est le plus complet, et elle a été la première à se doter d'un système d'information entièrement électronique. Le Ministère était censé ajouter d'autres administrations à son analyse avant la mi-octobre 2009.

Le Ministère a déclaré qu'il avait évalué différentes options afin de déterminer s'il valait mieux améliorer le système existant ou en développer un nouveau. Son analyse coûts-avantages l'a amené à conclure qu'un nouveau système plus puissant et plus fiable servirait l'intérêt public, répondrait aux besoins à long terme du Ministère et coûterait moins cher à entretenir. Le nouveau système, qui sera développé sur la plateforme actuelle, offrira une fiabilité, une fonctionnalité et une souplesse accrues facilitant l'adaptation aux changements réglementaires.

Mesure et compte rendu de l'efficacité du programme

Recommandation 7

Pour améliorer la prise de décision ministérielle et fournir à la population de l'information sur les succès de la gestion des déchets dangereux, le ministère de l'Environnement doit :

- *adopter des mesures de rendement détaillées pour la gestion des déchets dangereux;*
- *examiner les mesures de rendement de la gestion des déchets dangereux utilisées par d'autres administrations et juger si elles peuvent s'appliquer en Ontario;*
- *rendre compte publiquement de ces mesures.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'au moment de notre suivi, il avait identifié trois mesures de rendement dont il prévoyait rendre compte publiquement durant l'automne 2009. Il prévoyait se fonder sur

la base de données actuelle pour rendre compte du taux de non-conformité importante au programme de gestion des déchets dangereux tel que déterminé par les inspections, le règlement des rapports d'exception et le nombre de certificats d'autorisation délivrés au fil du temps.

Le Ministère a ajouté qu'il avait examiné les méthodes employées par d'autres grandes administrations pour surveiller les mesures de rendement et en rendre compte. Les mesures de rendement dont le Ministère prévoyait rendre compte sont basées sur les mesures utilisées ailleurs, le programme et la politique du Ministère et sa capacité de suivi et de rapport avec le système d'information aujourd'hui en place.

Le Ministère nous a dit qu'il avait commencé à préparer un rapport annuel sur les déchets dangereux et les déchets industriels liquides en Ontario. Ce rapport, qui sera basé sur les données 2008 du REIDD, comprendra des mesures de rendement approuvées pour diffusion publique. La publication du premier rapport annuel sur les déchets dangereux et les déchets industriels liquides est prévue pour la fin de 2009. Il convient aussi de mentionner le rapport du Centre d'intervention en cas de déversement sur le nombre de déversements et d'incidents liés aux déchets dangereux qui sont signalés chaque année. Le rapport sommaire sur les déversements de 2007 est accessible sur le site Web public du Ministère.

GARANTIE FINANCIÈRE ET REVENU

Garantie financière

Recommandation 8

Pour que les exploitants d'installations de gestion de déchets dangereux, et non les contribuables, acquittent les coûts des travaux d'assainissement nécessaires par suite de contamination causée par des déchets dangereux, le ministère de l'Environnement doit :

- *examiner la pertinence d'exiger de tous les transporteurs et réceptionnaires de déchets dangereux qu'ils fournissent une garantie financière;*
- *percevoir la garantie financière avant de délivrer un certificat d'autorisation;*
- *juger, à intervalles réguliers, si les garanties financières en main suffisent à acquitter les coûts occasionnés par des déversements éventuels aussi bien que les coûts des travaux d'assainissement et ceux de l'enlèvement et de l'élimination des déchets.*

État actuel

Pour que les exploitants d'installations de gestion de déchets dangereux acquittent les coûts des travaux d'assainissement nécessaires en cas de contamination, le Ministère a déclaré qu'il exigeait maintenant de tous les réceptionnaires qu'ils fournissent une garantie financière et de tous les transporteurs qu'ils souscrivent une assurance responsabilité civile de 1 million de dollars.

Le Ministère a ajouté qu'il percevait désormais la garantie financière avant de délivrer un certificat d'autorisation pour une installation de réception, de transport, de stockage ou d'élimination des déchets dangereux.

Pour que les garanties financières en main suffisent à acquitter les coûts d'assainissement ainsi que les charges d'enlèvement et d'élimination des déchets occasionnés par les déversements éventuels, le Ministère a engagé un consultant pour qu'il fasse des recherches et propose des solutions de rechange au programme d'assurance financière. En novembre 2007, afin de déterminer le montant approprié de la garantie financière que doivent fournir les réceptionnaires, le Ministère a rédigé un guide contenant des renseignements à jour sur les coûts des activités des décharges.

Nous avons appris que, depuis juillet 2008, tous les certificats d'autorisation délivrés à des exploitants d'installations de gestion de déchets dangereux exigent que le montant de la garantie financière soit réévalué chaque année. Le Ministère a indiqué qu'il avait amélioré son système informatique afin d'en faire un outil plus efficace de suivi des exigences en matière de garantie financière en

renforçant les liens entre la base de données sur les certificats d'autorisation et celle sur les garanties financières. Le système vérifie maintenant si l'exploitant a fourni une garantie financière suffisante et indique le moment de réévaluer celle-ci.

En mars 2009, le Ministère a diffusé un nouveau guide à l'intention des installations de transport et de traitement des déchets. Ce document devrait fournir aux examinateurs du Ministère l'information voulue pour calculer le montant de la garantie financière avec plus d'exactitude et disposer d'un processus d'évaluation plus efficace.

Le Ministère a passé en revue le certificat d'autorisation de chaque réceptionnaire afin de déterminer si la garantie financière est suffisante pour couvrir les coûts des travaux d'assainissement ainsi que les charges d'enlèvement et d'élimination des déchets occasionnés par les déversements éventuels. Le Ministère a indiqué que cet examen lui avait permis de percevoir 9,7 millions de dollars de plus en garanties financières.

Droits liés aux déchets dangereux

Recommandation 9

Pour s'assurer que les droits à percevoir au titre des déchets dangereux permettent de récupérer les coûts du programme, sont comptabilisés correctement et sont perçus dans les délais impartis, le ministère de l'Environnement doit :

- *examiner les objectifs du barème des droits afin de confirmer que l'objectif initial de recouvrement intégral des coûts du programme est toujours réaliste et, dans l'affirmative, déterminer si les droits permettent de compenser les coûts du programme;*
- *instaurer des contrôles pour garantir que le Réseau électronique d'information sur les déchets dangereux (REIDD) signale de façon sûre les cas de non-paiement des droits d'inscription;*
- *évaluer régulièrement le caractère raisonnable des droits totaux perçus en les comparant aux droits prévus d'après le nombre d'inscriptions et de manifestes et d'après le tonnage des déchets dangereux éliminés;*
- *mettre en œuvre des procédures visant à garantir que tous les producteurs qui détiennent un certificat pour l'élimination des déchets sur place acquittent les droits exigés;*
- *améliorer le système du REIDD pour repérer et calculer les créances impayées par producteur et les classer chronologiquement de façon à pouvoir concentrer les efforts de recouvrement sur les producteurs dont les soldes de droits impayés sont les plus élevés et les plus anciens.*

État actuel

Pour s'assurer que les droits à percevoir au titre des déchets dangereux permettent de récupérer les coûts du programme, sont comptabilisés correctement et sont perçus dans les délais impartis, le Ministère a examiné l'expérience d'autres administrations, les coûts et les taux de production de déchets et, au moment de notre suivi, il analysait les options de révision des droits. Il était censé terminer son analyse en 2009-2010 et proposer un nouveau barème de droits pour approbation et mise en œuvre en 2010-2011.

En réponse à notre recommandation concernant l'instauration de contrôles pour garantir que le REIDD signale de façon sûre les cas de non-paiement des droits d'inscription, le Ministère a indiqué que le REIDD permettait maintenant d'identifier les producteurs qui n'avaient pas payé leurs droits d'inscription.

Le Ministère nous a informés qu'il comparait désormais le total mensuel des droits impayés au nombre de manifestes et au tonnage. Il compare périodiquement les sommes à recouvrer aux montants réellement perçus afin de calculer le taux de perception. Le caractère raisonnable du taux de perception a été évalué par comparaison avec le taux de perception moyen des autres ministères. Le Ministère a ajouté que des mesures avaient été prises pour calculer le taux de perception du REIDD sur une base annuelle.

Nous avons appris que les producteurs autorisés à éliminer des déchets sur place doivent présenter des rapports conformes aux conditions de leur certificat d'autorisation. Une procédure est en place pour calculer les droits d'élimination sur place et les percevoir auprès des producteurs au moment de la réinscription annuelle. Le Ministère peut aussi identifier les producteurs sur place au moyen d'inspections annuelles. Dans le cas des producteurs non inscrits au REIDD ou non titulaires d'un certificat d'autorisation approprié qui éliminent des déchets dangereux sur place, des mesures de conformité doivent être prises pour qu'ils s'inscrivent au REIDD, obtiennent les autorisations nécessaires et paient les droits applicables.

Le Ministère nous a informés qu'une composante avait été ajoutée au REIDD afin de fournir plus d'information sur les comptes à recevoir. La nouvelle composante fournit une ventilation des créances par producteur et un rapport permettant de déterminer la période d'endettement. Le Ministère nous a informés qu'au moment de notre suivi, il utilisait des données historiques pour valider la nouvelle composante rapport et qu'il travaillait avec le fournisseur à en assurer l'exactitude.

CONFORMITÉ

Sélection des installations à soumettre à une inspection

Recommandation 10

Pour accroître l'efficacité de son processus d'inspection, le ministère de l'Environnement doit veiller à ce que la sélection des installations repose sur leurs risques potentiels pour l'environnement; pour ce faire, il doit :

- *utiliser le processus de sélection formel axé sur le risque élaboré par les bureaux de district et choisir les installations à soumettre à une inspection d'après les risques documentés;*
- *actualiser son analyse des risques pour la Direction de la mise en conformité des secteurs;*
- *inclure dans les processus d'évaluation des risques tous les producteurs, transporteurs et réceptionnaires potentiels de déchets dangereux;*
- *veiller à ce que les efforts de coordination des bureaux de district et de la Direction se traduisent par l'inspection régulière de toutes les installations à risque élevé.*

État actuel

Le Ministère nous a informés que les installations à inspecter étaient désormais choisies en fonction des risques potentiels pour l'environnement fondés sur leurs antécédents de conformité, le type d'autorisation, la quantité et le type de déchets, le statut d'inscription, les rapports d'exception antérieurs et les connaissances du bureau de district local.

Nous avons aussi appris que la Direction de la mise en conformité des secteurs avait mis à jour son cadre d'analyse des risques. Le cadre révisé utilise des renseignements plus à jour sur la conformité du Système intégré de la Division et un ensemble révisé de catégories correspondant aux sept catégories de conséquences utilisées à l'échelle de la Division. La Direction de la mise en conformité des secteurs utilise d'autres sources de données telles que le REIDD pour choisir les installations à inspecter.

Le Ministère nous a informés qu'il découvrait généralement les entreprises qui n'avaient jamais été inscrites en prenant connaissance des incidents signalés au Centre d'intervention en cas de déversement, en utilisant les bases de données de l'industrie pour identifier les secteurs susceptibles de présenter des risques élevés qui devraient être inspectés, et en comparant la base de données de l'industrie à celle du REIDD. Le Ministère a ajouté que, lors de l'élaboration de son plan d'inspection 2009-2010, il avait obtenu la base de données de l'industrie et l'avait comparée à celle du REIDD afin de repérer les entreprises qui figuraient dans la base de données de l'industrie sous les secteurs associés aux déchets dangereux mais qui n'étaient pas inscrites au REIDD. Un sous-ensemble de ces entreprises devait être inspecté.

La Direction des enquêtes et de l'application des lois a aussi établi une unité qui recueille des renseignements sur le secteur des déchets dangereux. En 2008, elle a lancé une initiative afin de déterminer le statut des entreprises qui étaient inscrites dans la base de données utilisée avant l'établissement du REIDD mais qui n'avaient pas été inscrites au REIDD au moment de la conversion de la base en 2001. La Direction des enquêtes et de l'application des lois a découvert que la plupart des entreprises n'étaient plus en activité ou n'étaient plus tenues de s'inscrire. Nous avons appris que les autres entreprises étaient inscrites et en conformité au moment de notre suivi.

Le Ministère nous a informés que, pour faire en sorte que les efforts de coordination des bureaux de district et de la Direction se traduisent par l'inspection périodique des installations à risque élevé, les bureaux de district et la Direction de la mise en conformité des secteurs coordonnaient leurs plans d'inspection de manière à surveiller les installations qui présentent un risque élevé ou dont le rendement laisse à désirer.

Inspections d'installations de gestion des déchets dangereux

Recommandation 11

Pour que les inspections des producteurs, des transporteurs et des réceptionnaires de déchets dangereux incitent effectivement ceux-ci à respecter la législation et les politiques, le ministère de l'Environnement doit :

- *élaborer une méthode uniforme d'évaluation du niveau de conformité constaté au cours des inspections;*
- *inclure des visites sans préavis dans le programme d'inspection des bureaux de district;*
- *appliquer des méthodes coercitives correspondant au degré de non-conformité;*
- *vérifier régulièrement le contenu et le poids d'un échantillon de véhicules qui transportent des déchets dangereux;*
- *mettre en œuvre une stratégie formelle de suivi en temps opportun des installations non conformes;*
- *examiner ses processus pour déterminer quelles autres mesures correctives pourraient être prises pour renforcer la conformité dans l'industrie des déchets dangereux.*

État actuel

Le Ministère nous a informés que la Direction de la mise en conformité des secteurs et les bureaux de district avaient uniformisé leurs méthodes d'évaluation de la conformité. Pour que les méthodes coercitives appliquées correspondent au degré de non-conformité, le Ministère a mis en place une grille de jugement qui aide à évaluer le niveau de conformité et qui précise les mesures de suivi à prendre à chaque niveau.

Le Ministère a indiqué qu'il veillait maintenant à ce que les programmes d'inspection annuels prévoient non seulement des inspections périodiques, mais aussi des visites surprises aux producteurs, aux transporteurs et aux réceptionnaires de déchets. En 2008-2009, le Ministère a engagé des inspecteurs additionnels pour aider les bureaux de district à faire des inspections surprises après les heures de bureau normales.

Le Ministère a affirmé qu'il avait commencé à vérifier régulièrement le contenu d'un échantillon de véhicules qui transportent des déchets dangereux. Il a ajouté qu'il continuerait d'inspecter des véhicules par échantillonnage en 2009-2010 afin de vérifier si les déchets transportés correspondaient bien à la description fournie sur le manifeste. En 2008-2009, tous les échantillons analysés correspondaient à la description du manifeste.

Nous avons appris qu'en mai 2007, le Ministère avait mis en œuvre une stratégie formelle de suivi en temps opportun des installations non conformes. Il a diffusé une politique sur l'utilisation des outils de réduction de la non-conformité et d'application de la loi. Cette politique guide la sélection de ces outils dans la répression des infractions aux lois régissant le Ministère.

Le Ministère nous a informés que, pour mettre en place des mesures correctives susceptibles de renforcer la conformité dans l'industrie des déchets dangereux, il avait conçu un rapport d'exception centralisé qui cerne les problèmes courants de non-conformité pour que ceux-ci fassent l'objet de mesures correctives de suivi. De plus, en mai 2008, le Ministère a distribué une lettre à tous les transporteurs actifs pour leur rappeler qu'en ramassant des déchets de producteurs non inscrits, ils se trouvent à enfreindre les règlements et les conditions de leur certificat d'autorisation. Il a ajouté que cette lettre devait servir de rappel, mais qu'elle avait aussi beaucoup aidé à réduire le niveau de non-conformité. En avril 2009, une lettre semblable a été expédiée à tous les transporteurs actifs, avec des renseignements sur la procédure de préparation des manifestes pour plusieurs types de déchets dangereux.

Chapitre 4
Section
4.09

Hôpitaux — Gestion et utilisation des installations chirurgicales

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.09 du *Rapport annuel 2007*

Contexte

Les hôpitaux publics de l'Ontario sont généralement gérés par un conseil d'administration qui est responsable de leur fonctionnement et qui établit les priorités à respecter pour répondre aux besoins des patients de la collectivité. En 2008-2009, les coûts de fonctionnement des hôpitaux de l'Ontario, dont le nombre s'élève à plus de 150, totalisaient à peu près 22 milliards de dollars (19 milliards en 2006-2007), dont environ 85 % était financé par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

Selon le Ministère, en 2006-2007, environ 844 000 interventions chirurgicales et 135 000 procédures de diagnostic (dont des biopsies et des examens par imagerie médicale) ont été pratiquées dans les salles d'opération des hôpitaux de tout l'Ontario, à un coût d'environ 1,2 milliard de dollars. Ce coût comprend la rémunération du personnel infirmier et les fournitures médicales, mais exclut la plupart des services de médecins, dont ceux des chirurgiens, que le Ministère paye dans le cadre du Régime d'assurance-santé de l'Ontario.

Dans notre *Rapport annuel 2007,* nous notions que le Ministère avait lancé plusieurs initiatives pour aider les hôpitaux à améliorer les processus chirurgicaux, dont un projet pilote visant à centraliser l'aiguillage et l'évaluation des patients, qui permet aux patients de choisir le chirurgien dont la liste d'attente est la plus courte et permet de déterminer si la chirurgie est l'option la plus appropriée. Cependant, il ne disposait d'aucune information sur le nombre de salles d'opération en Ontario et leurs heures d'utilisation, le nombre de patients en attente de chirurgie et le type de chirurgie prévue.

Notre vérification mettait l'accent sur la gestion et l'utilisation des installations chirurgicales de façon à répondre aux besoins des patients. Nous avons effectué des travaux dans trois hôpitaux – Toronto East General Hospital, le Centre de soins de santé St-Joseph de Hamilton et l'Hôpital régional de Sudbury – qui avaient pratiqué quelque 44 000 interventions chirurgicales dans leurs 42 salles d'opération en 2006-2007. Nous avions conclu que les hôpitaux faisaient une bonne utilisation de leurs installations chirurgicales à certains égards, par exemple en mettant en oeuvre des procédures en vue de prioriser les cas urgents et de faire

une sélection préalable des patients devant subir une chirurgie non urgente. Les trois hôpitaux en question devaient utiliser plus efficacement leurs installations chirurgicales afin de réduire les délais d'attente pour les patients. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- En moyenne, 12 % des salles d'opération des hôpitaux visités n'ont pas été utilisées la plupart des jours de semaine en 2006, et elles n'étaient généralement pas utilisées pour les chirurgies non urgentes les fins de semaine et les jours fériés. En outre, durant approximativement neuf semaines durant l'été 2006, environ 60 % seulement des salles d'opération ont été utilisées, surtout à cause des fermetures planifiées durant la période des vacances.
- Dans les hôpitaux visités, le nombre d'heures durant lesquelles chaque chirurgien pouvait utiliser les salles d'opération était principalement fondé sur le temps d'utilisation qui lui avait été accordé au cours des années précédentes, plutôt que sur d'autres facteurs tels que les besoins des patients et les priorités de l'hôpital.
- La plupart des patients constituant des cas très urgents subissaient leur intervention chirurgicale dans les délais établis par les deux hôpitaux visités qui conservaient cette information, mais ces délais n'étaient pas respectés dans environ 13 % des cas urgents mais non critiques (par exemple, les cas d'appendicite aiguë).
- Malgré les lignes directrices cliniques indiquant que la plupart des patients médicalement stables devant subir une chirurgie à faible risque ne nécessitent pas d'électrocardiogrammes (ECG) ou de radiographies pulmonaires avant l'intervention, des recherches montraient que le taux d'ECG et de radiographies pulmonaires effectués dans les hôpitaux ontariens avant les interventions variaient considérablement pour les patients devant subir une chirurgie à faible risque.
- Aucun des hôpitaux visités n'avait effectué de suivi auprès des chirurgiens concernés – comme l'exige le Ministère – pour s'assurer que les patients ayant attendu plus longtemps que la période cible de dix mois avaient été réévalués. Dans un des hôpitaux, 67 % des patients devant subir une arthroplastie de la hanche de faible priorité avaient attendu plus longtemps que le délai fixé, et certains patients attendaient toujours après trois ans.
- Les délais variaient considérablement dans certains cas, selon l'hôpital ou le réseau local d'intégration des services de santé. Par exemple, les patients de certains hôpitaux avaient attendu moins longtemps pour des chirurgies du cancer de priorité plus faible que les patients d'autres hôpitaux pour des chirurgies du cancer plus urgentes.
- Dans deux des hôpitaux visités, environ 13 % des lits destinés aux patients hospitalisés étaient occupés par des personnes dont l'état ne nécessitait plus de soins hospitaliers et qui attendaient d'avoir accès à un autre type d'hébergement. Cela avait pour effet de réduire le nombre de lits postopératoires disponibles, de sorte que les interventions chirurgicales devaient parfois être retardées ou annulées.
- D'après le Comité consultatif provincial des maladies infectieuses du Ministère, la stérilisation rapide des instruments chirurgicaux ne devrait être utilisée qu'en cas d'urgence. Nous avons toutefois constaté que cette méthode était souvent utilisée dans des situations non urgentes, par exemple lorsqu'on manquait d'instruments.

Nous savions également que les hôpitaux ainsi que le Ministère et les réseaux locaux d'intégration des services de santé auraient à surmonter des difficultés pour donner suite aux observations et aux recommandations figurant dans notre rapport, particulièrement celles nécessitant la coopération de tous les intervenants, dont les médecins payés à l'acte par l'Assurance-santé de l'Ontario plutôt que par les hôpitaux.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et les hôpitaux visités ainsi que le Ministère se sont engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Au printemps et à l'été 2009, les trois hôpitaux visités, de même que le Ministère, nous ont fourni des renseignements sur l'état actuel de nos recommandations. Selon ces renseignements, d'importants progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de la plupart des recommandations de notre *Rapport annuel 2007,* mais il faudra parfois plusieurs années pour en assurer l'application intégrale, par exemple dans le cas des projets visant à réduire le nombre de patients qui n'ont plus besoin de soins hospitaliers mais qui occupent encore un lit d'hôpital. Un résumé des mesures prises par les hôpitaux, et le Ministère s'il y a lieu, suit chaque recommandation.

ACCÈS AUX SERVICES DE CHIRURGIE

Renseignements sur la disponibilité et l'utilisation des salles d'opération

Recommandation 1

Afin de mieux garantir l'utilisation efficace des salles d'opération en vue de répondre aux besoins des patients, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en collaboration avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé et les hôpitaux, devrait obtenir et examiner l'information sur le nombre de salles d'opération à l'échelle de l'Ontario et sur l'ampleur de leur utilisation.

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'en mars 2009, il assurait un suivi du nombre de salles d'opération pour tous les hôpitaux par l'entremise du Système de production de rapports/Système intégré de gestion des hôpitaux de l'Ontario. Il a ajouté qu'il montrait aux réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) comment se servir du système et comment interpréter les rapports sur l'utilisation des salles d'opération par les hôpitaux.

En outre, le Programme d'objectifs en matière d'efficience des soins chirurgicaux, un outil Web conçu pour surveiller des indicateurs prédéterminés du rendement, dont la disponibilité et l'utilisation des salles d'opération, a été implanté dans tous les hôpitaux participant à la Stratégie de réduction des temps d'attente du Ministère en 2007-2008. Les hôpitaux participants (dont les trois visités durant notre vérification) entrent les données sur les salles d'opération dans ce système, ce qui leur a permis, en mars 2009, de comparer leurs résultats aux objectifs provinciaux afin de déterminer les points à améliorer.

Répartition du temps d'utilisation des salles d'opération entre les chirurgiens

Recommandation 2

Afin de mieux garantir que les ressources chirurgicales sont utilisées le plus efficacement possible et qu'on répond aux besoins des patients le plus rapidement possible, les hôpitaux devraient adopter les recommandations du Comité d'experts en matière d'analyse et d'amélioration des procédures chirurgicales du ministère de la Santé et des Soins de longue durée concernant la répartition du temps d'utilisation des salles d'opération entre les chirurgiens, selon lesquelles il faut davantage tenir compte des besoins des patients que des heures d'utilisation ayant été attribuées à chaque chirurgien dans le passé.

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il continuerait de travailler avec les hôpitaux et de les encourager à mettre en oeuvre les recommandations du Comité d'experts en matière d'analyse et d'amélioration des procédures chirurgicales.

Un hôpital a fait remarquer qu'il s'employait à répartir le temps d'utilisation des salles d'opération

entre les chirurgiens en fonction des besoins des patients et qu'en juin 2009, son comité d'utilisation des salles d'opération avait adopté une motion pour attribuer une tranche de temps hebdomadaire à chaque chirurgien et répartir les autres heures d'utilisation en fonction de la demande. Le comité se réunira de nouveau en septembre 2009 pour perfectionner davantage le mécanisme de redistribution des temps d'utilisation des salles d'opération en fonction des besoins des patients dont témoignent les listes d'attente chirurgicales.

Un autre hôpital a indiqué que les données sur les listes d'attente accessibles par l'entremise du Système d'information sur les temps d'attente (SITA) aidaient à déterminer les besoins prioritaires. Il a souligné que la répartition du temps d'utilisation des salles d'opération entre les chirurgiens n'était pas une science exacte, mais que les données sur les temps d'attente des patients, les salles d'opération et l'utilisation qu'en font les chirurgiens facilitaient la prise de décisions objectives. L'hôpital a fait remarquer que le financement restait le principal déterminant de l'accès des chirurgiens aux salles d'opération, mais que le financement fourni par le réseau local d'intégration des services de santé lui permettait d'accroître le temps d'utilisation mis à la disposition des chirurgiens généralistes qui pratiquent des chirurgies autres que celles du cancer et dont les temps d'attente sont plus longs que les objectifs de référence du SITA.

Le troisième hôpital a déclaré qu'il mettait en oeuvre un système de gestion de l'information, qui devait notamment lui permettre de mesurer la répartition du temps d'utilisation des salles d'opération entre les chirurgiens, les temps d'attente des patients et l'accès aux salles d'opération selon le niveau de priorité du patient, par chirurgien et par service. L'hôpital s'attendait à ce que le système soit pleinement mis en oeuvre en février 2010 et il prévoyait utiliser l'information fournie par ce système pour modifier son calendrier d'utilisation des salles d'opération en fonction des besoins des patients et des instruments et autres ressources disponibles. Il prévoyait aussi mettre de côté une partie du temps alloué à chaque chirurgien pour les chirurgies plus urgentes en permettant à ce dernier de réserver la salle d'opération jusqu'à 48 heures avant la chirurgie. L'hôpital s'attendait à ce que ces changements lui fournissent l'information voulue pour déterminer le temps d'utilisation requis pour les cas urgents par chaque service ainsi que la répartition globale du temps d'utilisation des salles d'opération par priorité, besoin et service.

Établissement du calendrier des chirurgies

Chirurgies non urgentes

Recommandation 3

Les hôpitaux devraient comparer périodiquement le temps réel nécessaire pour effectuer les chirurgies – ce qui comprend le temps de préparation et de nettoyage des salles d'opération – au temps estimatif que l'on doit prendre pour les mener à terme (indiqué par la période réservée pour une chirurgie dans une salle d'opération) et relever tout écart considérable récurrent, de manière à ce que des ajustements puissent être apportés en vue d'améliorer l'utilisation des salles d'opération.

État actuel

Le Ministère a indiqué que, depuis juillet 2007, les hôpitaux participant à l'initiative de réduction des temps d'attente surveillaient l'exactitude de l'horaire d'utilisation des salles d'opération en comparant la durée estimative à la durée réelle de chaque chirurgie. Ceci permet aux hôpitaux de relever tout écart considérable récurrent, de manière à ce que des ajustements puissent être apportés en vue d'améliorer l'utilisation des salles d'opération.

Au moment de notre suivi, un hôpital a souligné que son comité d'utilisation des salles d'opération comparait périodiquement les temps estimatifs aux temps réels des chirurgies et qu'il ajustait l'horaire d'utilisation au besoin. L'hôpital a fait observer qu'il avait amélioré l'utilisation des salles d'opération, mais qu'il restait encore des écarts dans l'horaire, car il attendait que dix chirurgies d'un type donné affichent un écart entre le temps estimatif et le temps réel pour apporter des ajustements.

Un autre hôpital a déclaré qu'en janvier 2009, il avait constitué un comité d'utilisation des salles d'opération qui avait notamment pour mandat de vérifier si les chirurgies commençaient à l'heure prévue, de déterminer les causes des retards, de surveiller le temps requis pour mener les chirurgies à terme et de recommander les améliorations à apporter à l'utilisation et l'accessibilité des salles d'opération. Cet hôpital utilise une procédure automatisée qui calcule le temps moyen pris par chaque chirurgien pour mener à bien ses dix dernières interventions. Ce temps moyen est utilisé pour réserver la salle d'opération, mais il peut être ajusté manuellement (par exemple, pour un cas complexe qui demande plus de temps).

Le troisième hôpital a indiqué qu'il examinait les données et qu'il s'en servait pour déterminer le temps total approprié par intervention et par chirurgien. Cette information fait l'objet d'une discussion lors des réunions de la direction des soins périopératoires. L'hôpital s'attend à ce qu'une fois le nouveau système de gestion de l'information pleinement mis en oeuvre, il puisse calculer le temps d'utilisation des salles d'opération par chirurgien et par cas en fonction du temps moyen pris par le chirurgien pour mener à terme ses sept dernières interventions semblables. Ceci comprendra le temps requis pour préparer et nettoyer la salle d'opération. L'hôpital s'attend à ce que cela lui permette d'améliorer l'exactitude des données sur la durée des chirurgies. Il examine également les processus utilisés par le bureau qui établit l'horaire d'utilisation des salles d'opération et il élaborera de nouvelles politiques et lignes directrices au besoin pour améliorer l'exactitude de ses données sur la durée des interventions.

Chirurgies urgentes

Recommandation 4

Pour mieux garantir le traitement équitable et rapide des patients nécessitant une chirurgie urgente, les hôpitaux devraient :

- *avec le concours du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) et des réseaux locaux d'intégration des services de santé, et en tenant compte de toute recommandation formulée par le Comité d'experts en matière d'analyse et d'amélioration des procédures chirurgicales du Ministère, mener à terme l'élaboration et la mise en oeuvre d'un système compatible d'établissement de l'ordre de priorité à l'échelle des hôpitaux ontariens pour les cas chirurgicaux très urgents et urgents;*
- *examiner si les cas urgents se voient accorder la priorité par tous les chirurgiens conformément à la politique de l'hôpital et si les patients reçoivent les soins chirurgicaux dans les délais prescrits, et prendre des mesures correctives s'il y a lieu;*
- *examiner les coûts et les avantages associés au fait de réserver chaque jour du temps d'utilisation des salles d'opération pour les cas chirurgicaux urgents dans le cadre des activités normales prévues, conformément aux recommandations du Comité d'experts en matière d'analyse et d'amélioration des procédures chirurgicales du Ministère.*

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'un système compatible d'établissement de l'ordre de priorité pour les cas chirurgicaux urgents et très urgents avait été mis en oeuvre par les hôpitaux participant à sa Stratégie de réduction des temps d'attente. Les codes de priorité finalisés et leurs définitions, avec des exemples des procédures classées sous chaque code, ont été mis à la disposition de tous les hôpitaux en mai 2008. Les hôpitaux qui participent à la Stratégie de réduction des temps d'attente du Ministère, dont le nombre dépasse 80, doivent utiliser le Programme d'objectifs en matière d'efficience des soins chirurgicaux pour déterminer si les patients sont traités dans les délais.

Les trois hôpitaux ont confirmé qu'ils avaient adopté le système d'établissement de l'ordre de priorité du Ministère pour les cas chirurgicaux

urgents et très urgents et indiqué qu'ils vérifiaient périodiquement si les chirurgiens se conformaient au système d'établissement de l'ordre de priorité. Un des hôpitaux a également instauré un processus pour régler le cas des chirurgiens qui ne se conforment pas au système.

Les trois hôpitaux ont souligné qu'ils surveillaient les listes d'attente pour s'assurer que les patients sont opérés dans les délais établis pour chaque niveau de priorité. Un hôpital a fait remarquer que les cas moins urgents dont le temps d'attente dépasse le délai fixé à l'origine passeraient à une catégorie plus élevée.

Un hôpital a déclaré qu'il mettait désormais du temps de côté pour les patients nécessitant des soins d'urgence afin de respecter les lignes directrices sur les temps d'attente maximums selon l'ordre de priorité des patients. Par exemple, le service d'orthopédie a prévu du temps pour les cas urgents et très urgents dans l'horaire quotidien d'utilisation des salles d'opération, car les statistiques démontrent qu'il existe une demande constante de chirurgies orthopédiques d'urgence. Un autre hôpital prévoit du temps pour les cas urgents dans l'horaire quotidien, et le troisième continue de réserver des blocs de temps pour les cas de trauma.

Sélection et examens préopératoires des patients

Recommandation 5

Pour accroître l'efficacité et la rentabilité de la sélection préopératoire des patients, les hôpitaux devraient :

- *établir des politiques, en fonction des besoins des patients, visant à déterminer si la sélection préopératoire des patients doit se faire à l'hôpital ou par d'autres moyens, particulièrement en ce qui concerne les patients ambulatoires en bonne santé devant subir une chirurgie non urgente;*
- *déterminer précisément quels patients, en fonction de leur état, doivent rencontrer un anesthésiste dans le cadre du processus de sélection, au lieu d'exiger que tous les patients consultent un anesthésiste lorsque cela constitue une pratique courante de l'hôpital;*
- *intégrer à leurs politiques de sélection des lignes directrices en matière d'examen préopératoire des patients approuvées par le Comité consultatif des guides de pratique clinique du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et l'Ontario Medical Association.*

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il continuerait de travailler avec les hôpitaux et de les encourager à mettre en oeuvre un programme efficace de sélection préopératoire des patients, comme le Comité d'experts en matière d'analyse et d'amélioration des procédures chirurgicales l'a noté dans son rapport. Par exemple, les patients présentant des conditions cliniques comparables et devant subir une intervention chirurgicale similaire devraient être sélectionnés et examinés de façon semblable, quels que soient le chirurgien, l'anesthésiste et l'approche favorisée par le chirurgien. À cet égard, le Ministère a souligné que le processus de sélection des patients était l'un des points examinés par les équipes d'encadrement des soins préopératoires, qui ont été établies par le Ministère et qui regroupent des membres du personnel hospitalier ayant de l'expérience en gestion des ressources préopératoires. Entre décembre 2006 et avril 2009, ces équipes ont visité 56 hôpitaux.

Un hôpital a affirmé que la sélection préopératoire se faisait surtout sur place, mais qu'elle pouvait aussi se faire par téléphone dans le cas des patients qui habitent à plus de deux heures de route. Ses anesthésistes ont d'ailleurs établi des critères cliniques pour indiquer si le patient doit être vu par un anesthésiste avant la chirurgie. L'hôpital a ajouté qu'il avait intégré les lignes directrices en matière d'examen préopératoire des patients à ses politiques de sélection.

Un autre hôpital a indiqué qu'il continuait de respecter les lignes directrices approuvées par le Comité consultatif des guides de pratique clinique et que son service d'anesthésie continuait lui aussi

de veiller à ce que les examens préopératoires demandés par les chirurgiens traitants soient exécutés conformément aux lignes directrices de la Société canadienne des anesthésiologistes.

Le troisième hôpital a déclaré qu'il comparait ses activités d'évaluation et de sélection préopératoires à celles d'autres hôpitaux d'enseignement et d'autres hôpitaux de son réseau local d'intégration des services de santé. Les résultats de cette comparaison montraient que les autres hôpitaux n'avaient pas, comme lui, pour pratique de demander à un anesthésiste de voir presque tous les patients avant la chirurgie. Les anesthésistes de l'hôpital ont toutefois affirmé que cette pratique garantissait de meilleurs soins et une plus grande sécurité aux patients. L'hôpital a donc décidé de ne pas modifier la pratique en vigueur. Il a ajouté qu'après la pleine mise en oeuvre de son nouveau système de gestion de l'information (prévue pour février 2010), il travaillerait avec ses chirurgiens et ses anesthésistes à rationaliser et à normaliser ses exigences en matière d'examen préopératoire.

TEMPS D'ATTENTE

Recommandation 6

Pour permettre à la fois aux patients et aux fournisseurs de soins de santé de prendre des décisions éclairées et pour aider à faire en sorte que les patients reçoivent des soins chirurgicaux répondant à leurs besoins dans les délais appropriés, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée devrait – avec le concours des réseaux locaux d'intégration des services de santé, des hôpitaux et des chirurgiens – surveiller les temps d'attente des patients selon chaque niveau de priorité et selon le chirurgien, et ce, pour tous les types de chirurgie. En outre, le Ministère doit rendre publics les renseignements sur les temps d'attente des patients selon le niveau de priorité et revoir sa décision de ne pas déclarer à l'avenir les renseignements sur les temps d'attente selon le chirurgien ou, à tout le moins, permettre aux médecins traitants de disposer de cette information.

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère recueillait des données sur les temps d'attente pour certaines procédures chirurgicales auprès des hôpitaux participant à la Stratégie de réduction des temps d'attente, par l'entremise de son Système d'information sur les temps d'attente (SITA). Le Ministère a fait observer que les hôpitaux pouvaient se servir du SITA pour produire des rapports par niveau de priorité et par chirurgien, et qu'il avait commencé en avril 2008 à rendre publics les temps d'attente par niveau de priorité. En octobre 2008, il a aussi commencé à rendre publics les temps d'attente pour toutes les chirurgies générales, ophtalmologiques et orthopédiques, qui représenteraient plus de 50 % des chirurgies pratiquées en Ontario. Le Ministère prévoyait que les temps d'attente pour toutes les procédures chirurgicales dans les hôpitaux participant à la Stratégie de réduction des temps d'attente seraient calculés et rendus publics avant l'automne 2009. Il a ajouté qu'il ne prévoyait pas pour le moment de rendre publics les temps d'attente selon le chirurgien ou de mettre cette information à la disposition des médecins traitants parce que le système de santé accorde moins d'importance aux listes d'attente propres à chaque chirurgien. À cet égard, le Ministère prévoyait mettre en oeuvre neuf projets pilotes – surtout pour les arthroplasties – d'ici la fin de 2009-2010. Ces projets visent à centraliser l'aiguillage et l'évaluation des patients, ce qui permet aux patients de choisir le chirurgien dont la liste d'attente est la plus courte ou de choisir un autre chirurgien en sachant qu'ils attendront plus longtemps.

Un hôpital a fait remarquer qu'il affichait les temps d'attente pour certaines chirurgies sur son site Web public. Un autre hôpital a indiqué qu'il surveillait les patients qui attendent depuis plus longtemps que le délai recommandé par niveau de priorité et par chirurgien, et qu'il offrait des options de rechange à ces patients, comme se faire opérer par un autre chirurgien. Le troisième hôpital a noté qu'il avait apporté un certain nombre de changements pour mieux gérer ses temps d'attente. Par

exemple, les chirurgiens utilisent maintenant les données sur l'ordre de priorité et sur les temps d'attente pour prévoir leurs interventions. Par ailleurs, des rapports mensuels sur les temps d'attente propres à chaque chirurgien sont envoyés à l'intéressé et soumis à l'examen de la personne responsable de chaque domaine de spécialité.

Utilisation du Système d'information sur les listes d'attente par les chirurgiens et les hôpitaux

Recommandation 7

Pour surveiller et gérer les listes d'attente plus efficacement, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les hôpitaux devraient continuer d'élaborer conjointement, à l'aide des données provenant du Système d'information sur les temps d'attente, davantage de rapports normalisés permettant aux hôpitaux et aux chirurgiens d'accéder rapidement à des renseignements utiles et pouvant être comparés sur les temps d'attente des patients. En outre, les hôpitaux doivent périodiquement vérifier l'exactitude de leurs éléments de données clés qui figurent dans le Système.

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué que le Système d'information sur les temps d'attente (SITA) produisait maintenant de nombreux rapports normalisés, notamment sur les temps d'attente par niveau de priorité et par chirurgien et sur le nombre d'interventions annulées. En mai 2008, un outil Web a été mis en oeuvre qui permet aux hôpitaux d'accéder plus facilement à cette information. Le Ministère a également précisé qu'il avait offert une formation sur le SITA à tous les hôpitaux. Il a ajouté que d'autres rapports normalisés étaient en voie d'élaboration au moment où les utilisateurs du SITA apprenaient comment tirer parti des renseignements disponibles.

Un hôpital a précisé qu'il examinait les temps d'attente qui semblaient dépasser les délais de référence ou s'allonger afin d'en déterminer les causes et de prendre des mesures de suivi appropriées. Les données inexactes sont signalées au Bureau d'information sur les temps d'attente du Ministère. Un autre hôpital a indiqué qu'il vérifiait chaque mois avec les bureaux des chirurgiens l'exactitude de ses listes d'attente. Le troisième hôpital a remarqué qu'il faisait un recoupement quotidien des données du SITA avec ses données sur les salles d'opération et qu'il communiquait avec les bureaux des chirurgiens afin d'expliquer tout écart. Deux des hôpitaux ont mentionné qu'ils participaient au programme annuel de validation de la qualité des données du Bureau d'information sur les temps d'attente, qui consiste à valider un échantillon de données afin de repérer tout problème de qualité.

EFFICIENCE DES SALLES D'OPÉRATION

Surveillance des indicateurs de rendement concernant l'utilisation des salles d'opération

Recommandation 8

Pour déterminer si les ressources chirurgicales sont utilisées de façon efficiente et efficace, les hôpitaux devraient se servir des renseignements fournis par le nouveau Programme d'objectifs en matière d'efficience des soins chirurgicaux afin de surveiller les mesures de rendement clés et de les comparer à des objectifs en matière de rendement (une fois ceux-ci établis par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée) ainsi qu'à des points de repère internes et au rendement d'hôpitaux comparables.

État actuel

Selon le Ministère, au moment de notre suivi, des objectifs de rendement clés et des pratiques exemplaires avaient été élaborés pour le Programme d'objectifs en matière d'efficience des soins chirurgicaux. Ceux-ci comprenaient des objectifs de rendement relatifs au respect des heures de début et à l'utilisation des salles d'opération, ainsi que des pratiques exemplaires touchant l'annulation de chirurgies, la fermeture de salles d'opération et les volumes d'interventions.

Un hôpital a précisé qu'au moment de notre suivi, il surveillait cinq indicateurs clés par rapport aux points de repère du Programme. Il s'attend à ce que cette surveillance lui donne une vue plus proactive de ses défis et lui permette de déterminer les changements requis pour améliorer le débit de traitement des patients, réduire les heures supplémentaires, faire une meilleure utilisation des salles d'opération et prévenir les goulots d'étranglement. L'hôpital a aussi examiné ses processus de roulement des patients au printemps 2009 et il est à élaborer des stratégies afin d'améliorer ces processus.

Un autre hôpital nous a informés qu'il utilisait l'information fournie par le Programme pour surveiller le rendement par salle d'opération et par service chirurgical. Son conseil de gestion des chirurgies examine aussi les indicateurs trimestriels et il s'est doté de politiques pour corriger les écarts. L'hôpital a toutefois constaté qu'il y avait parfois des goulots d'étranglement qui le forçaient à annuler des interventions en raison du manque de lits, particulièrement pour les soins aux malades en phase critique. Les efforts de réduction des temps d'attente en salle des urgences peuvent aussi entraîner l'annulation d'interventions chirurgicales en raison du manque de lits.

Le troisième hôpital a indiqué qu'il examinait les données du Programme afin de comparer son rendement par rapport aux objectifs de référence à celui d'autres hôpitaux, et qu'il communiquait les résultats mensuels à son comité de gestion des salles d'opération.

Goulots d'étranglement en matière de soins chirurgicaux

Disponibilité de lits

Recommandation 9

Pour aider à faire en sorte que les patients reçoivent les soins requis et restreindre le nombre d'annulations de chirurgies non urgentes, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, avec le concours des hôpitaux et des réseaux locaux d'intégration des services de santé, devrait élaborer et mettre en oeuvre des stratégies visant à réduire le nombre de patients qui occupent des lits d'hôpitaux alors qu'ils ne nécessitent plus de soins hospitaliers.

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère a déclaré que la question complexe des patients qui ne nécessitent plus de soins hospitaliers mais qui occupent des lits d'hôpitaux devait faire l'objet d'un examen systématique par différents intervenants, dont les hôpitaux et les foyers de soins de longue durée.

Le Ministère a indiqué qu'il travaillait avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) à un certain nombre d'initiatives visant à régler cette question. Il prévoyait notamment :

- augmenter les services de soins à domicile et les services communautaires de soutien;
- placer d'autres membres du personnel des centres d'accès aux soins communautaires dans les hôpitaux afin d'accélérer l'accès des patients aux services communautaires;
- financer des lits de transition temporaires dans certaines collectivités pour les patients qui attendent d'être admis dans des foyers de soins de longue durée ou d'autres établissements communautaires;
- affecter des fonds aux RLISS pour qu'ils puissent investir dans des solutions locales pour les patients nécessitant un autre niveau de soins.

Le Ministère a également fait remarquer que son Initiative ontarienne d'amélioration de la performance du système de santé coordonnait un projet visant à améliorer le roulement des patients dans un groupe de 90 hôpitaux. Les objectifs du projet comprennent l'amélioration du processus de planification des sorties, pour que les patients puissent sortir de l'hôpital en temps plus opportun. Le projet devrait se terminer avant l'été 2011. Le Ministère a ajouté qu'il était à élaborer un système qui fournirait notamment des renseignements sur les délais d'accès au niveau de soins approprié – par exemple à un foyer de soins de longue durée – pour les patients qui n'ont plus besoin de soins hospitaliers. Il s'attendait

d'ailleurs à créer près de 2 000 nouveaux lits en foyer de soins de longue durée d'ici l'hiver 2012

Les trois hôpitaux ont avoué qu'ils avaient encore des défis à relever pour réduire le nombre de patients qui occupent des lits d'hôpitaux mais qui n'ont plus besoin de soins hospitaliers.

Un hôpital a mentionné que son RLISS et le Ministère n'avaient pas encore réglé la question de façon satisfaisante, ce qui se répercute sur l'accès à la chirurgie, parce qu'il n'y a pas de lits pour les patients. Il a toutefois précisé qu'il s'efforçait de résoudre le problème en collaboration avec son RLISS et ses partenaires communautaires.

Un autre hôpital a déclaré que la stratégie ministérielle de réduction des temps d'attente en salle des urgences l'exposait à un plus grand risque d'annulation des chirurgies, parce qu'elle donnait aux cas urgents un accès préférentiel aux unités de soins intensifs. Ceci a pour effet d'aggraver le problème d'accès associé aux patients qui occupent des lits d'hôpitaux mais qui ont besoin d'un autre niveau de soins. Cet hôpital a indiqué qu'il avait réussi, en collaboration avec son RLISS, à réduire les délais pour les patients qui attendent d'être admis dans des foyers de soins de longue durée, mais que la période d'attente restait longue et que cela affectait l'accès aux soins postopératoires pour les patients.

Le troisième hôpital a aussi admis qu'il faisait face à des défis associés au roulement des patients dans sa salle des urgences, mais qu'il avait modifié sa structure de gestion quotidienne des lits en novembre 2008 afin de mieux prévoir le nombre de lits dont il aura besoin et prévenir ainsi l'annulation de chirurgies.

Disponibilité des anesthésistes

Recommandation 10

Pour favoriser la meilleure utilisation possible des services d'anesthésie tout en faisant en sorte que les patients devant être anesthésiés le soient de façon sûre et efficace :

- *le ministère de la Santé et des Soins de longue durée devrait analyser les résultats des projets pilotes concernant les équipes de soins d'anesthésie et, si la situation le justifie, encourager l'application de ce concept à d'autres hôpitaux de l'Ontario, tout en revoyant les mécanismes de financement actuels pour s'assurer qu'ils appuient cette initiative;*
- *les hôpitaux, avec le concours de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, doivent déterminer dans quelles circonstances la présence d'un anesthésiste est requise dans les cas de chirurgie de la cataracte.*

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il avait reçu le rapport final sur la phase 1 des projets pilotes des équipes de soins d'anesthésie au printemps 2009. Il s'attendait à achever l'évaluation du rapport avant la fin de 2009. Le Ministère a déclaré qu'il se baserait sur les résultats de l'évaluation pour déterminer s'il y a lieu d'étendre les équipes de soins d'anesthésie à d'autres spécialités chirurgicales des hôpitaux participant à sa Stratégie de réduction des temps d'attente.

Deux des hôpitaux ont dit que leur effectif d'anesthésistes était complet, et le troisième a précisé que le sien était resté stable et n'avait guère affecté sa capacité à offrir des services chirurgicaux.

Un des hôpitaux a fait remarquer qu'il participait au projet pilote des équipes de soins d'anesthésie, qui l'avait beaucoup aidé à étendre la disponibilité des anesthésistes à d'autres types de chirurgies. Il craignait toutefois que l'expansion de ce projet ne soit freinée par le manque de fonds pour le programme de formation des assistants en anesthésie. Il a ajouté que les hôpitaux auraient besoin d'une aide financière pour payer les assistants en anesthésie, car les anesthésistes sont rémunérés par l'entremise du Régime d'assurance-santé de l'Ontario (OHIP), tandis que les assistants doivent être payés directement par l'hôpital.

Un autre hôpital a indiqué qu'il faisait appel à des assistants en anesthésie pour les chirurgies de la cataracte et qu'il prévoyait étendre leur affectation à

son service d'obstétrique, à ses opérations urgentes et à d'autres procédures.

Le troisième hôpital a dit qu'il avait pour pratique d'affecter un anesthésiste à tous les cas de chirurgie de la cataracte sauf lorsqu'aucun d'eux n'est disponible.

Ni les hôpitaux ni le Ministère n'ont effectué d'autres travaux, par exemple avec le concours de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, pour déterminer dans quelles circonstances la présence d'un anesthésiste est requise dans les cas de chirurgie de la cataracte.

INSTRUMENTS CHIRURGICAUX

Recommandation 11

Pour mieux faire en sorte qu'on dispose d'instruments chirurgicaux propres et stérilisés lorsqu'ils sont requis aux fins de chirurgies, les hôpitaux devraient :

- *à la lumière du guide sur les pratiques exemplaires du Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI), réexaminer la pratique consistant à utiliser la méthode de la stérilisation rapide dans des situations non urgentes;*
- *lorsque la méthode de la stérilisation rapide est utilisée, veiller à ce que soit tenu un registre des instruments stérilisés rapidement où sont inscrits le nom du chirurgien qui utilise un tel instrument par la suite et celui du patient sur lequel il a été utilisé, conformément aux recommandations du CCPMI;*
- *examiner les coûts et les avantages de la mise en oeuvre d'un système de gestion des instruments permettant de connaître l'emplacement des instruments et leur état.*

État actuel

En novembre 2007, le Ministère, de concert avec l'Association des hôpitaux de l'Ontario, a envoyé une lettre à tous les hôpitaux pour leur demander d'examiner leurs procédures de stérilisation à la lumière des lignes directrices du Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI). Plus tard le même mois, l'Association des hôpitaux de l'Ontario a convoqué une vidéoconférence, présidée par le CCPMI, pour discuter de la question de la stérilisation rapide avec les hôpitaux. En janvier 2008, l'Association des hôpitaux de l'Ontario a distribué à tous les hôpitaux un feuillet d'information de deux pages sur la stérilisation rapide, rédigé en collaboration avec le CCPMI et affiché sur le site Web du Ministère. Le feuillet d'information donnait d'autres conseils aux hôpitaux sur les circonstances dans lesquelles la stérilisation rapide est acceptable et sur l'information à consigner le cas échéant.

Au moment de notre suivi, un des hôpitaux a fait remarquer que, dans le cadre d'un vaste programme de remplacement lancé il y a deux ans, il avait acheté du matériel pour ne pas avoir à recourir à la stérilisation rapide dans le cas des instruments uniques. Il a ajouté qu'il avait rarement recours à la stérilisation rapide, qu'il consignait tous les cas d'utilisation et en assurait le suivi, et qu'il conservait les données conformément aux recommandations du CCPMI. L'hôpital a également précisé qu'il effectuait des vérifications mensuelles afin d'assurer la conformité aux recommandations du CCPMI et qu'il avait inclus un système de suivi des instruments dans son plan d'immobilisations pour 2010.

Un autre hôpital a dit qu'il se conformait maintenant aux recommandations du CCPMI sur le recours à la stérilisation rapide et qu'il avait réussi à réduire le taux d'utilisation de cette technique de 31 % entre 2007-2008 et 2008-2009. Il a ajouté qu'il avait acheté de nouveaux instruments chirurgicaux, surtout dans le but de réduire le recours à la stérilisation rapide, et que son nouveau système de gestion des instruments serait mis en oeuvre avant février 2010.

Le troisième hôpital a indiqué que son recours à la stérilisation rapide était strictement conforme aux lignes directrices du CCPMI. Pour se conformer à ces lignes directrices, il a mis en oeuvre une politique alignée sur la norme connexe du CCPMI, acheté d'autres instruments et amélioré sa documentation ainsi que ses méthodes de suivi des instruments afin

de repérer les cas de stérilisation rapide. L'hôpital a déclaré qu'il faisait un examen mensuel de ces cas et qu'il donnait suite à toute dérogation aux lignes directrices du CCPMI. L'hôpital a d'ailleurs noté que, depuis décembre 2008, il affichait une moyenne de seulement quatre cas de stérilisation rapide par mois et que les raisons invoquées pour justifier ces cas figuraient parmi les raisons approuvées par le CCPMI. En ce qui concerne le système de gestion des instruments, l'hôpital a indiqué qu'il examinait le rapport coûts/avantages de l'impartition du retraitement des instruments à une société qui possède un système de suivi de l'emplacement et de l'état des instruments.

Foyers de soins de longue durée — Gestion des médicaments

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.10 du *Rapport annuel 2007*

Contexte

Les foyers de soins de longue durée, tels que les maisons de soins infirmiers et les foyers de bienfaisance, offrent des soins, des services et un logement aux personnes qui ne peuvent pas vivre en autonomie et qui ont besoin de soins infirmiers 24 heures par jour et de supervision dans un environnement sûr. Il existe plus de 600 foyers du genre en Ontario, qui s'occupent de quelque 75 000 résidents dont la plupart sont âgés de 65 ans ou plus. En 2008-2009, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a financé les foyers de soins de longue durée à hauteur de 2,8 milliards de dollars (2,8 milliards en 2006-2007), les résidents payant généralement une quote-part de 1 600 $ à 2 200 $ (entre 1 500 $ et 2 100 $ en 2006-2007) par mois pour le logement.

Les résidents des foyers de soins de longue durée sont généralement atteints de problèmes de santé exigeant un traitement médicamenteux prescrit par un médecin. Le Ministère nous a dit qu'en 2008-2009, il avait versé aux pharmacies quelque 359 millions de dollars (333 millions en 2006-2007) pour plus de 25 millions d'ordonnances de médicaments (19 millions en 2006-2007) pour les résidents de foyers de soins de longue durée. En outre, le Service d'approvisionnement médico-pharmaceutique du gouvernement de l'Ontario, qui relève aussi du Ministère, a distribué sans frais aux foyers de soins de longue durée certains médicaments, notamment de l'acétaminophène (nom générique de Tylenol). En 2008-2009, le coût de ces médicaments s'élevait à environ 5,2 millions de dollars (3,4 millions en 2006-2007).

Dans notre *Rapport annuel 2007*, nous cherchions à déterminer si les médicaments administrés aux résidents étaient gérés d'une manière efficiente, sûre et contrôlée, conformément aux lois en vigueur et aux politiques et procédures établies. La gestion des médicaments est assurée par des médecins, des pharmaciens et du personnel infirmier sous contrat avec les maisons de soins (voir la Figure 1). Nous avons constaté que les trois foyers visités – Hamilton Continuing Care à Hamilton, Leisure-world St. George à Toronto et Providence Manor à Kingston – avaient instauré des procédures pour garantir l'obtention de médicaments prescrits par un médecin et leur administration aux résidents

Figure 1 : Gestion des médicaments — Responsabilités professionnelles

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Médecin : Prescription de médicaments à l'intention des résidents des foyers de soins de longue durée et examen du programme de soins des résidents — y compris les médicaments — selon ses connaissances et ses compétences en médecine et l'état de santé du résident. Les médecins relèvent d'un organisme de réglementation, l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario.
Pharmacien : Délivrance des médicaments aux résidents des foyers de soins de longue durée selon les prescriptions d'un médecin ou d'un autre professionnel de la santé autorisé, et selon ses connaissances du résident et des médicaments prescrits, conformément aux lois provinciales et fédérales en vigueur ainsi qu'aux normes de pratique établies par l'organisme de réglementation du secteur, l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario.
Infirmière/Infirmier : Mise en application de sa connaissance du résident et des médicaments pour évaluer les résidents, administrer des médicaments, évaluer les réactions des résidents aux médicaments et planifier et consigner le processus d'administration des médicaments, conformément à la norme d'exercice portant sur l'administration des médicaments de l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario. Le personnel infirmier sert d'intermédiaire entre le médecin et le pharmacien en ce qui concerne l'administration des médicaments à chaque résident, et collabore avec l'équipe chargée des soins de santé du foyer de soins de longue durée pour garantir la mise en œuvre de processus sûrs de gestion des médicaments.

d'une manière sûre et en temps opportun. Nous avons toutefois observé que les foyers pouvaient améliorer leurs pratiques d'administration des médicaments à certains égards. Nous avions notamment constaté ce qui suit :

- Avant d'administrer de nouveaux médicaments à leurs résidents, les foyers doivent obtenir le consentement éclairé des résidents concernés ou de leurs mandataires. Les trois foyers visités n'avaient toutefois aucun document confirmant qu'ils avaient obtenu le consentement requis, ou les documents conservés étaient inadéquats.
- Deux des foyers visités étaient loin de signaler toutes les erreurs de médication, ne déclarant que 12 et 26 erreurs respectivement en 2006. Il importe pourtant de recenser et d'examiner les erreurs de médication pour empêcher qu'elles se reproduisent.
- Nous avons obtenu et analysé des données sur les médicaments administrés aux résidents des foyers de soins de longue durée par l'entremise du Programme de médicaments de l'Ontario. Sur la base de cette analyse, nous avons noté qu'en 2006, plus de 5 700 résidents des foyers de soins de longue durée de l'Ontario avaient reçu au moins un des huit médicaments à risque élevé qui, d'après des experts internationaux, sont généralement plus néfastes que bénéfiques aux adultes ayant atteint un certain âge. Ces médicaments ont été administrés à au moins 20 % des résidents de 30 foyers. Nous reconnaissons que ces médicaments sont généralement prescrits par des médecins, mais nous croyons que l'utilisation répandue de ces médicaments à risque élevé dans certains établissements justifie un suivi conjoint du Ministère et de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario.
- Quatre-vingt-onze pour cent (91 %) des 18 000 alertes de niveau 1 (qui signalent une combinaison de médicaments clairement contre-indiquée qui ne devrait pas être délivrée ni administrée) générées par les systèmes informatiques des pharmacies étaient ignorées par le pharmacien, et les médicaments étaient tout de même délivrés aux résidents de 421 foyers de soins de longue durée. Même s'il est possible que les pharmaciens aient communiqué avec le médecin traitant pour discuter des interactions médicamenteuses avant de contourner l'alerte de niveau 1, nous croyons qu'un certain suivi pourrait être nécessaire étant donné la proportion élevée d'alertes ignorées.

- Aucun des trois établissements périodiquement visités n'effectuait de rapprochement entre les médicaments contrôlés administrés aux résidents, les registres des médicaments reçus de la pharmacie et les médicaments en stock.
- Il faudrait renforcer les processus mis en place pour repérer les médicaments dont la date d'expiration approche – y compris les médicaments de la réserve d'urgence – et les retirer des stocks au moment opportun.
- Deux des foyers ne mettaient pas systématiquement en oeuvre des pratiques respectueuses de l'environnement pour se débarrasser des médicaments inutiles.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et les trois foyers de soins de longue durée visités ainsi que le Ministère se sont engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Au printemps et à l'été 2009, les foyers de soins de longue durée, et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée le cas échéant, nous ont fourni des renseignements sur l'état actuel des recommandations de notre *Rapport annuel 2007*. Selon cette information, les foyers de soins de longue durée avaient fait des progrès, substantiels dans plusieurs cas, dans la mise en oeuvre de la plupart de nos recommandations. Le Ministère, quant à lui, avait pris certaines mesures pour donner suite aux recommandations le concernant mais, dans quelques domaines, il attendait encore les recommandations du Groupe de travail mixte sur la gestion des médicaments, qu'il avait convoqué en mai 2008, avant de déterminer les mesures à prendre. Les recommandations devaient être mises en oeuvre avant la fin de l'été 2009. L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

FOURNITURE DE MÉDICAMENTS

Recommandation 1

Pour promouvoir l'administration sûre et efficiente des médicaments aux résidents, les foyers de soins de longue durée devraient :

- *établir avec les pharmacies des contrats précisant le type et la fréquence des mesures que la pharmacie doit prendre, ainsi que les méthodes de reddition de comptes à employer en ce qui concerne l'évaluation de la conformité de l'établissement aux politiques relatives aux médicaments;*
- *s'assurer d'obtenir en temps opportun le consentement du résident, s'il est apte à le faire, ou du mandataire spécial du résident avant d'administrer un nouveau médicament, et veiller à consigner les détails relatifs au consentement.*

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée devrait examiner sa politique sur les ordres permanents (qui se rapportent généralement aux médicaments en vente libre) pour déterminer s'il est nécessaire de formuler des lignes directrices plus détaillées.

Par ailleurs, pour favoriser la santé des résidents, les foyers de soins de longue durée devraient, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, établir une définition uniformisée de ce qui constitue une erreur de médication. Les foyers devraient aussi s'assurer que les erreurs de médication sont systématiquement repérées, consignées et examinées de sorte que les mesures qui s'imposent puissent être prises en temps opportun afin d'éviter que les mêmes erreurs ne se reproduisent.

État actuel

Un foyer a signé un nouveau contrat avec sa pharmacie lorsqu'il a changé de fournisseur en octobre 2007. Le nouveau contrat exige de la pharmacie qu'elle procède à des vérifications régulières afin d'examiner et de surveiller l'entreposage, l'administration et

la consignation des médicaments au foyer, mais sans préciser le type et la fréquence des mesures à prendre ou les méthodes de reddition de comptes à employer. Un autre foyer a indiqué qu'au lieu de réviser son contrat, il avait élaboré un plan d'activités annuel avec et pour sa pharmacie. Le troisième foyer a indiqué qu'il était en train de mettre au point un outil qui lui permettrait de surveiller la conformité aux politiques et procédures relatives aux médicaments. Il prévoyait finaliser l'outil en novembre 2009 et inclure des exigences spécifiques à cet égard dans son prochain contrat avec la pharmacie.

En ce qui concerne le consentement au traitement, un foyer a indiqué qu'il avait offert une formation à ce sujet à son personnel et institué des examens périodiques des dossiers des résidents pour s'assurer qu'ils avaient consenti à ce que les nouveaux médicaments soient administrés et que leur consentement avait été consigné au dossier. Un autre foyer a indiqué qu'il avait eu des discussions sur le rôle de ses médecins et de son personnel dans l'obtention du consentement éclairé, ce qui l'a amené à mettre à jour sa politique et ses procédures de traitement des médicaments prescrits par un médecin. Il a aussi révisé ses procédures pour que soit apposé sur les bons de commande un timbre sur lequel le personnel infirmier doit confirmer que le résident ou son mandataire spécial a été avisé du changement de médicament. Le troisième établissement a élaboré une politique et une procédure pour s'assurer que l'administration de nouveaux médicaments était approuvée en temps opportun. Il a aussi inclus dans son dossier des médicaments prescrits par le médecin un endroit où le personnel doit indiquer que le résident ou un membre de sa famille a été avisé du changement de traitement.

Au moment de notre suivi, les trois foyers avaient des politiques définissant ce qui constitue une erreur de médication, mais ces politiques variaient entre elles. Tous les foyers avaient aussi des politiques sur la consignation et l'examen des erreurs de médication. L'un d'eux a notamment indiqué que les erreurs de médication faisaient l'objet d'un examen mensuel par son conseil de la qualité et d'un examen trimestriel par son comité consultatif professionnel. Ce foyer a ajouté qu'il prenait des mesures correctives, par exemple en éduquant son personnel, en cas d'infraction à sa politique concernant la déclaration des erreurs de médication.

En mai 2008, le Ministère a constitué un Groupe de travail mixte sur la gestion des médicaments, qui comprend des médecins et des représentants des foyers de soins de longue durée et des pharmacies. Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés que le groupe de travail examinait des questions systémiques plus vastes – qui n'englobent pas nécessairement les ordres permanents et les directives médicales – et qu'il formulerait des recommandations concernant la gestion appropriée des médicaments d'un point de vue systémique. Le Ministère a ajouté que le groupe de travail avait examiné la définition d'« erreur de médication » employée par des établissements et territoires choisis, ainsi que la définition des erreurs à signaler dans le nouveau Système de rapport d'incidents critiques du Ministère, qui avait été implanté dans tous les foyers en avril 2008. Le Ministère nous a dit que le groupe de travail pourrait inclure des recommandations sur les erreurs de médication dans son rapport final, prévu pour l'été 2009.

RÉACTIONS AUX MÉDICAMENTS

Recommandation 2

Pour contribuer à réduire le risque de réactions indésirables aux médicaments chez les résidents, les foyers de soins de longue durée devraient :

- *s'assurer que les résidents les plus susceptibles d'éprouver des réactions indésirables – par exemple, ceux à qui on a prescrit un nouveau médicament à risque élevé – font l'objet d'une surveillance plus étroite que les autres résidents et que les résultats de cette surveillance sont consignés;*
- *élaborer et mettre en oeuvre des politiques pour garantir la désignation et la consignation*

systématiques des réactions indésirables aux médicaments, de sorte que des mesures puissent être prises pour empêcher que la situation se reproduise;

- *adopter des critères normalisés pour la recommandation de résidents pour les programmes psychogériatriques spécialisés et s'assurer que le personnel est en nombre suffisant et a suivi une formation pertinente sur ces critères.*

De plus, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en collaboration avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario (OMCO), devrait examiner périodiquement l'utilisation des médicaments à risque élevé dans les maisons de soins de santé, ainsi que la fréquence à laquelle les résidents reçoivent des médicaments ayant fait l'objet d'une alerte unique d'interaction médicamenteuse, ou encore devrait permettre à l'OMCO et aux autres organismes de réglementation compétents d'accéder à ces données pour que des mesures de suivi puissent être prises lorsque l'utilisation de médicaments à risque élevé et la fréquence des dérogations aux alertes semblent indûment élevées.

État actuel

Au moment de notre suivi, un foyer a indiqué qu'il avait conçu un formulaire de médicament psychotrope afin de surveiller les réactions des résidents à un nouveau médicament ou à une modification de la prescription. Ce foyer affirme qu'il consigne les résultats de cette surveillance pendant sept jours, période durant laquelle il s'attendrait à repérer tout effet indésirable. Un autre foyer a déclaré que sa pharmacie sous contrat lui envoyait chaque mois une liste des résidents recevant des médicaments à risque élevé. Le foyer révise les programmes de soins des résidents concernés, au besoin, afin d'identifier les risques et les interventions nécessaires pour réduire au minimum les effets indésirables possibles. Il a ajouté que son comité consultatif professionnel avait examiné les médicaments à risque élevé en avril 2009 et qu'il était à élaborer un plan à long terme pour approfondir la question. Ce foyer a indiqué qu'en janvier 2007, sa pharmacie sous contrat avait commencé à joindre un avis aux médicaments qui risquaient d'entraîner des effets indésirables. Le médecin du résident doit examiner ce formulaire, qui est placé à l'avant du registre d'administration des médicaments du résident concerné pour que le personnel qui administre les médicaments soit conscient du risque. Le troisième foyer a noté que son pharmacien sous contrat présentait aux médecins des recommandations concernant l'utilisation des médicaments à risque élevé et les solutions de rechange possibles. Le foyer surveille de plus près les résidents qui prennent des médicaments à risque élevé et il consigne toute réaction à ces médicaments dans le dossier du résident. Le pharmacien sous contrat procède à des contrôles trimestriels et peut présenter aux médecins du foyer des recommandations sur des questions telles que les dosages recommandés et les interactions possibles.

Un foyer a fait remarquer qu'en octobre 2007, il avait mis en oeuvre une politique sur la prévention et la détection des réactions indésirables aux médicaments. Un autre avait révisé sa politique sur l'identification des problèmes associés aux médicaments récemment lancés sur le marché. Le troisième avait mis en place des politiques pour contrer les effets indésirables. Ce foyer nous a dit qu'il consignait les réactions indésirables des résidents avant et après leur entrée au foyer. Il a ajouté qu'il prenait note des réactions indésirables dans son système de gestion des incidents et qu'il en avisait la pharmacie sous contrat.

Au moment de notre suivi, un foyer avait mis en oeuvre une procédure aux fins de l'aiguillage des résidents vers des spécialistes psychogériatriques. Il a ajouté qu'il continuait d'offrir à son personnel autorisé la possibilité de suivre une formation spécialisée offerte par des consultants en psychogériatrie. Un autre foyer a fait remarquer que deux membres de son personnel avaient suivi une formation psychogériatrique et qu'ils travaillaient avec les résidents qui avaient besoin de ce genre de services. Un membre autorisé du personnel accompagne le ou la psychiatre durant ses visites aux résidents et il

donne suite à ses recommandations. Le foyer a aussi indiqué que, tous les deux mois, il faisait passer un bref test de capacité cognitive aux résidents atteints de démence. La politique révisée du troisième foyer stipulait que son équipe de gestion des soins infirmiers devait discuter des cas de comportement inacceptable et, au besoin, renvoyer les résidents concernés à la personne-ressource ou à l'équipe d'intervention en psychogériatrie.

Au moment de notre suivi, le Ministère s'attendait à ce que tous les foyers de soins de longue durée mettent en place un outil d'évaluation commun d'ici 2010. Cet outil est censé fournir aux foyers des indicateurs de qualité relatifs aux médicaments – comme les résidents qui prennent neuf sortes de médicaments ou plus – qui permettront aux fournisseurs de soins d'identifier les résidents qui risquent davantage de connaître des réactions indésirables pour qu'ils fassent l'objet d'une surveillance accrue. L'outil doit aussi produire des rapports sur les effets de certains médicaments. Le Ministère a ajouté que plus de 400 foyers s'étaient inscrits à l'Auto-évaluation de l'utilisation sécuritaire des médicaments pour les soins de longue durée, mise au point par l'Institut pour l'utilisation sécuritaire des médicaments du Canada. Un des foyers vérifiés a noté qu'il avait procédé à l'auto-évaluation et qu'au moment de notre suivi, il se fondait sur les résultats pour améliorer ses pratiques de gestion des médicaments.

En ce qui concerne l'examen périodique de l'utilisation des médicaments à risque élevé en collaboration avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, le Ministère a indiqué qu'il comptait partager l'information avec les intervenants appropriés après avoir reçu les recommandations du Groupe de travail mixte sur la gestion des médicaments, prévues pour la fin de l'été 2009.

PROTECTION DES MÉDICAMENTS

Recommandation 3

Pour mieux protéger les médicaments contre un vol ou une mauvaise utilisation accidentelle, les foyers de soins de longue durée devraient :

- *s'assurer que l'accès du personnel aux médicaments est restreint le plus possible et conforme aux lois et aux normes en vigueur, quel que soit le lieu d'entreposage des médicaments;*
- *effectuer périodiquement un rapprochement entre les registres des médicaments administrés, les registres des médicaments reçus et les stocks de narcotiques et d'autres médicaments plus susceptibles d'être volés (par exemple, les benzodiazépines) et prendre immédiatement des mesures si l'exercice de rapprochement révèle qu'il manque des narcotiques dont l'utilisation ne peut pas être justifiée.*

État actuel

Au moment de notre suivi, un foyer avait mis en oeuvre une politique stipulant que le personnel autorisé, dont les infirmières et infirmiers, ne pouvait passer les clés donnant accès aux médicaments qu'à d'autres membres du personnel autorisé. Les clés ne devaient pas être remises à des membres non autorisés du personnel, comme les préposés aux services de soutien à la personne. Ce foyer nous a aussi dit qu'il disposait de seulement deux trousseaux de clés donnant accès aux chariots à médicaments, ce qui limite encore davantage le nombre d'employés ayant accès aux médicaments. Un autre foyer a souligné qu'au moment de notre suivi, tous ses chariots à médicaments étaient verrouillés à clé, plutôt qu'au moyen d'un clavier à combinaison. Le troisième foyer a affirmé que ses gestionnaires vérifiaient périodiquement si les chariots à médicaments et les salles d'entreposage étaient verrouillés lorsque non utilisés et ils assuraient un suivi auprès du membre compétent du personnel infirmier en cas de problème.

Un foyer a également noté que, depuis juin 2009, sa pharmacie sous contrat effectuait un rapprochement mensuel entre les narcotiques administrés

et ceux reçus ou en stock pour un résident donné. Un autre a indiqué qu'il avait mis en oeuvre un processus de rapprochement pour toutes les benzodiazépines afin que celles-ci soient inscrites sur une fiche d'inventaire et comptées en même temps que les narcotiques au moment du changement de quart de travail. Le troisième a déclaré qu'il avait décidé de ne pas réviser sa politique sur les narcotiques et qu'il ne faisait pas un rapprochement périodique entre les registres des médicaments administrés et ceux des médicaments reçus et en stock. Il a toutefois ajouté que sa pharmacie sous contrat procédait à des vérifications semestrielles des narcotiques.

MÉDICAMENTS PÉRIMÉS

Recommandation 4

Pour s'assurer que les résidents reçoivent leurs médicaments d'une manière sûre et efficace, les foyers de soins de longue durée devraient mettre en place des mécanismes pour garantir que les médicaments dont la date de péremption approche soient repérés et retirés des stocks au moment opportun.

De plus, pour s'assurer que les médicaments sont disponibles en quantité suffisante (mais pas excessive) lorsque le besoin se fait sentir, les foyers de soins de longue durée devraient fixer des volumes de commande minimaux et maximaux pour les médicaments de la réserve d'urgence fournis par le Service d'approvisionnement médicopharmaceutique du gouvernement de l'Ontario, en fonction de l'utilisation que les résidents en font.

État actuel

Au moment de notre suivi, un foyer a indiqué que sa pharmacie examinait sa réserve d'urgence chaque mois, les médicaments fournis par le Service d'approvisionnement médicopharmaceutique du gouvernement de l'Ontario tous les deux mois et tous les autres médicaments au foyer tous les trois mois, afin de repérer et de retirer les médicaments dont la date de péremption approche. De plus, la directrice des soins surveillait la réserve d'urgence du foyer ainsi que les médicaments fournis par le Service d'approvisionnement médicopharmaceutique du gouvernement de l'Ontario. Un autre foyer a révisé ses politiques de façon à exiger du personnel qu'il vérifie la date de péremption des médicaments avant de les administrer. Le troisième a fait remarquer qu'il donnait pour instruction à son personnel d'apposer des étiquettes indiquant la date d'ouverture sur les gouttes ophtalmiques, l'insuline et d'autres médicaments, au besoin. Il a ajouté que sa pharmacie surveillait sa réserve d'urgence et remplaçait les médicaments sur le point de devenir périmés. Il faisait aussi une inspection hebdomadaire de ses chariots à médicaments et salles des médicaments afin d'en retirer les médicaments périmés, tandis que sa pharmacie procédait à des examens mensuels qui, a-t-il noté, n'avaient permis d'identifier aucun médicament périmé au moment de notre suivi.

Pour que les résidents disposent d'une quantité suffisante (mais non excessive) de médicaments, un foyer a fixé des volumes de commande minimaux et maximaux pour tous les médicaments de la réserve d'urgence et autres médicaments fournis par le Service d'approvisionnement médicopharmaceutique du gouvernement de l'Ontario. Un autre foyer respectait les quantités de commande minimales établies par le Service d'approvisionnement médicopharmaceutique du gouvernement de l'Ontario et il avait déterminé les quantités de chaque médicament qui devraient être dans sa réserve d'urgence. C'est ce qu'il faisait au lieu d'établir des volumes de commande minimaux et maximaux en fonction de l'utilisation que les résidents font des médicaments. Le troisième foyer faisait des vérifications périodiques des commandes pour éviter que des quantités excessives de médicaments soient commandées. Il a noté qu'il avait établi les quantités maximales que les pharmacies gouvernementales devraient avoir en stock et qu'il vérifiait ses stocks pharmaceutiques gouvernementaux avant de commander d'autres médicaments, ce qui devrait aider à prévenir les vols. Il avait aussi déterminé les quantités de chaque médicament qui devraient être dans sa réserve

d'urgence et passait les commandes nécessaires pour amener les stocks à ces niveaux.

DESTRUCTION DES MÉDICAMENTS EXCÉDENTAIRES

Recommandation 5

Pour réduire les déchets pharmaceutiques et les éventuels détournements de médicaments, ainsi que pour promouvoir l'élimination efficiente et respectueuse de l'environnement des médicaments excédentaires, les foyers de soins de longue durée devraient :

- *en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les réseaux locaux d'intégration des services de santé, examiner les solutions possibles pour simplifier le processus de suivi et de destruction des médicaments tout en maintenant l'obligation de prendre les précautions qui s'imposent;*
- *effectuer une surveillance périodique du personnel pour s'assurer que les employés respectent les politiques établies en matière d'élimination des médicaments périmés ou excédentaires.*

Durant l'élaboration des règlements afférents au projet de loi 140 (la nouvelle loi sur les foyers de soins de longue durée), le ministère de la Santé et des Soins de longue durée devrait également envisager la possibilité de mettre en oeuvre d'autres solutions, comme celles qui ont été adoptées dans d'autres instances en ce qui a trait à la destruction des contenants de médicaments non ouverts qui sont encore utilisables.

État actuel

Au moment de notre suivi, un foyer a indiqué qu'il continuait de faire appel à un sous-traitant pour assurer l'élimination efficiente et respectueuse de l'environnement des médicaments excédentaires. Il a ajouté qu'il appuyait une formation professionnelle continue du personnel autorisé sur les pratiques sécuritaires d'administration des médicaments, et que ces pratiques étaient incluses dans la gestion du rendement du personnel autorisé. Un autre foyer a avoué qu'il n'avait apporté aucun changement pour évaluer le degré de gaspillage des médicaments. Il a toutefois indiqué qu'il avait eu des réunions avec le personnel et les gestionnaires responsables de la gestion des médicaments pour leur rappeler les politiques reconnues d'élimination des médicaments périmés et excédentaires, et qu'il avait informé les membres de son comité de la santé et de la sécurité de ces politiques. Le troisième foyer a noté qu'il avait rationalisé son processus de suivi et de destruction des médicaments et enseigné ce processus à son personnel. Il avait aussi organisé des séances de formation sur les processus de destruction des narcotiques respectueux de l'environnement.

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué que, dans le cadre de son programme de conformité, il veillait à ce que les médicaments soient éliminés conformément aux normes et politiques énoncées dans les lois et règlements régissant les foyers de soins de longue durée. Il a ajouté qu'il avait consulté son Groupe de travail mixte sur la gestion des médicaments lors de l'élaboration des règlements d'application du projet de loi 140. Le Ministère a affiché le premier règlement provisoire pour commentaires en mai 2009 et il s'attendait à afficher un deuxième règlement sur la gestion des médicaments plus tard cette année. Le Ministère nous a dit qu'il avait envisagé des options telles que celles adoptées dans d'autres instances en ce qui a trait à la destruction des contenants de médicaments non ouverts mais encore utilisables, mais qu'il avait conclu qu'il fallait détruire les contenants non ouverts retournés par les foyers de soins de longue durée. Il a apporté cette précision parce que, selon les lignes directrices de l'Organisation mondiale de la Santé, seuls les médicaments qui n'ont jamais été administrés peuvent faire l'objet d'un don.

Chapitre 4
Section
4.11

Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Registre des délinquants sexuels de l'Ontario

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.11 du *Rapport annuel 2007*

Après le meurtre horrible de Christopher Stephenson, âgé de 11 ans, commis en 1988 par un pédophile reconnu, l'Assemblée législative a adopté la *Loi Christopher* (la Loi) en 2000. La loi établissait le Registre des délinquants sexuels de l'Ontario (le Registre) afin de suivre les allées et venues des personnes habitant en Ontario mais reconnues coupables n'importe où au Canada d'une ou de plusieurs infractions sexuelles. Cette loi s'applique également aux contrevenants résidant en Ontario qui purgeaient encore leur peine pour ce type d'infractions au moment de son entrée en vigueur. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) et la Police provinciale de l'Ontario (PPO) ont élaboré le Registre, et l'Unité du Registre des délinquants sexuels du Ministère, qui oeuvre au sein de la PPO, continue d'en assurer l'administration. La PPO et plus de 140 services de police municipaux et autochtones sont chargés d'inscrire et de surveiller les délinquants. En janvier 2007, il y avait plus de 7 400 délinquants inscrits. Au moment de notre suivi, 9 142 délinquants sexuels purgeant une peine active étaient inscrits au Registre. Le gouvernement fédéral tient également un registre semblable.

Dans notre *Rapport annuel 2007*, nous étions arrivés à la conclusion que même si le Ministère et la PPO avaient travaillé avec diligence et efficience à la création d'un Registre afin d'aider les services policiers à faire enquête sur les crimes sexuels et à surveiller les délinquants sexuels dans leurs collectivités respectives, le Registre ne fonctionnait pas encore de façon à atteindre le but visé. Parmi nos préoccupations particulières, nous avons constaté ce qui suit :

- La loi établissant le Registre stipule que les services policiers doivent inscrire les délinquants uniquement après qu'ils ont purgé leur peine de détention. Elle ne prend toutefois pas en compte les nombreux délinquants qui purgent leur peine dans la collectivité ou qui attendent une décision d'appel.
- Le Registre était incomplet pour différentes raisons. Nous avons repéré 365 délinquants sous responsabilité provinciale qui auraient dû être inscrits mais qui ne l'avaient pas été. Il n'y avait pas non plus de processus en place pour inscrire les jeunes délinquants condamnés à des peines applicables aux adultes.
- Le Ministère n'a jamais obtenu une liste de plus de 1 000 délinquants sexuels détenus dans des établissements fédéraux en Ontario au moment de l'établissement du Registre, pour qu'il puisse les inscrire à la date de libération. Il n'y a pas non plus de mécanisme de rapport fiable permettant de s'assurer que

tous les délinquants vivant en Ontario sont inscrits dès qu'ils sont libérés des établissements correctionnels fédéraux. Nous avons identifié 360 délinquants libérés qui auraient dû être inscrits mais qui ne l'ont pas été en raison d'un manque d'information sur la date de libération des délinquants sous responsabilité fédérale.

- Il n'existait pas de lignes directrices ministérielles sur le suivi des délinquants qui ne se conformaient pas aux exigences – ceux qui n'étaient pas inscrits ou qui omettaient de s'inscrire à nouveau chaque année –, et les pratiques variaient entre les services de police locaux. Des mandats d'arrestation n'étaient pas toujours lancés contre les délinquants qui contrevenaient à la Loi depuis longtemps. Le taux de conformité global était élevé, mais le taux de non-conformité variait beaucoup à l'échelle de la province.
- Les outils disponibles pour faire des recherches dans l'application du Registre devaient être améliorés. Par exemple, les enquêteurs des services de police ne pouvaient pas filtrer les données selon le sexe ou l'âge de la victime, la relation (le cas échéant) entre la victime et le délinquant, ou le lieu des crimes antérieurs. Par ailleurs, la base de données ne contenait pas toujours tous les renseignements pertinents sur le délinquant, comme sa photo, l'adresse de son lieu de travail ou de son établissement d'enseignement, ou les détails des crimes commis, ce qui limitait l'utilité du Registre.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations au Ministère et celui-ci s'était engagé à prendre des mesures pour remédier à nos préoccupations.

Nous reconnaissons également le travail du Comité permanent sur les comptes publics de l'Assemblée législative, qui a tenu une audience formelle sur les recommandations issues de cette vérification et a publié un rapport en février 2009.

État actuel des recommandations

D'après les renseignements fournis par le Ministère, nous sommes arrivés à la conclusion que des progrès ont été réalisés par le Ministère et la PPO relativement à presque toutes nos recommandations et que des progrès importants ont été réalisés dans la majorité des cas. Nous avons observé que les Services de vérification interne du gouvernement de l'Ontario ont également entrepris une évaluation des mesures prises pour donner suite à nos recommandations de 2007. En décembre 2008, les Services de vérification interne ont conclu que le Ministère et le PPO ont réalisé des progrès importants en ce qui concerne la mise en oeuvre de nos recommandations.

Les mesures prises pour donner suite à chacune des recommandations sont décrites ci-après.

Recommandation 1

Pour aider à garantir l'enregistrement de tous les délinquants reconnus coupables d'infractions sexuelles, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- *s'employer avec les services correctionnels et policiers à délivrer l'avis d'obligation d'enregistrement à tous les délinquants reconnus coupables d'infractions sexuelles au moment approprié;*
- *envisager de réviser les exigences législatives existantes de manière à obliger tous les délinquants libérés qui vivent dans la collectivité à s'inscrire;*
- *travailler en étroite collaboration avec les systèmes judiciaire et correctionnel provinciaux afin d'obtenir tous les dossiers de délinquants sur une base continue;*
- *travailler avec le Service correctionnel du Canada afin d'obtenir des données sur tous les délinquants détenus dans des établissements fédéraux en Ontario depuis la création du Registre;*

- *envisager d'établir des procédures pour identifier les délinquants qui viennent s'établir en Ontario, et confirmer le départ des délinquants qui annoncent leur intention de quitter la province.*

État actuel

Dans notre rapport, nous avons pris note qu'environ 400 délinquants sexuels qui avaient purgé leur peine de détention ou qui étaient en liberté conditionnelle n'avaient jamais reçu un avis d'obligation d'enregistrement. À l'époque, aucune exigence législative n'obligeait de donner un tel avis aux délinquants. Même si la majorité d'entre eux acceptaient de s'inscrire, 17 % ne le faisaient pas. Le 5 décembre 2008, la *Loi Christopher de 2000* (la Loi) a été modifiée afin, entre autres choses, d'obliger les autorités à délivrer des avis d'obligation d'enregistrement. Le Ministère nous a informés qu'il s'est depuis penché sur cette question avec les agents correctionnels et les agents de libération conditionnelle. Les responsables d'établissements correctionnels remettent dorénavant des avis d'obligation d'enregistrement aux détenus condamnés visés, et les agents de probation et de libération conditionnelle remettent ces avis aux délinquants en probation ou en liberté conditionnelle. De plus, les services de police locaux sont dorénavant tenus d'informer toute personne inculpée pour une infraction sexuelle de ses obligations en vertu de la Loi et de transmettre un avis d'obligation d'enregistrement dûment rempli au Registre lorsque le délinquant est condamné.

Les modifications suivantes ont également été apportées à la Loi :

- Les délinquants sexuels purgeant des peines discontinues (les fins de semaine, par exemple), ceux qui sont libérés sous cautionnement en attendant l'appel d'une condamnation pour une infraction sexuelle et ceux qui changent leur nom doivent s'inscrire au plus tard 15 jours après avoir été condamnés ou libérés sous cautionnement ou après avoir changé de nom.
- Les services de police doivent aviser immédiatement les responsables de l'Unité du Registre des délinquants sexuels oeuvrant au sein de la PPO s'ils reçoivent un avis d'un établissement de santé mentale de la libération sans escorte d'une personne qui a été déclarée criminellement non responsable d'une infraction sexuelle pour cause de troubles mentaux.
- Les responsables des établissements correctionnels doivent aviser les responsables du Registre 24 heures avant la mise en liberté de tout délinquant sexuel libéré en vertu d'un laissez-passer d'absence temporaire sans escorte.
- Les responsables des établissements de garde pour adolescents doivent aviser le Ministère de tout congé sans escorte accordé à des jeunes purgeant une peine applicable aux adultes pour une infraction sexuelle.

Les règlements en application de la Loi ont également été modifiés pour exiger que :

- tous les délinquants inscrits fournissent aux services de police leur numéro de permis de conduire, ainsi que le numéro de la plaque d'immatriculation, le modèle, l'année, la description et la couleur de tout véhicule qu'ils possèdent, louent ou conduisent régulièrement;
- toutes les personnes condamnées pour voyeurisme en vertu du *Code criminel* s'inscrivent.

Le Ministère nous a également informés qu'il avait mis à jour ses normes et lignes directrices policières pour tenir compte de ces modifications et qu'il a mené des activités de formation à l'échelle de la province entre octobre et décembre 2008.

Le Ministère nous a également informés que la PPO a obtenu auprès du Service correctionnel du Canada des données sur tous les délinquants détenus dans des établissements fédéraux en Ontario depuis la création du Registre.

En ce qui concerne notre recommandation d'envisager d'établir des procédures pour identifier les délinquants qui viennent s'établir en Ontario et confirmer le départ des délinquants qui annoncent

leur intention de quitter la province, le Ministère nous a informés qu'en vertu de ses modifications réglementaires, tous les délinquants inscrits qui annoncent leur départ de l'Ontario doivent dorénavant fournir des renseignements détaillés sur leur nouveau lieu de résidence. Aucune procédure n'a été mise en place pour aider à identifier les délinquants provenant d'autres provinces qui viennent s'établir en Ontario. Nous avons cependant été informés de l'existence de pratiques administratives informelles en vertu desquelles les responsables des autres provinces fournissent aux responsables du Registre des renseignements sur les délinquants qui ont confirmé leur intention de s'établir en Ontario.

Recommandation 2

Pour que les dossiers de délinquants ne soient supprimés qu'à des fins légitimes, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- *collaborer avec la Commission nationale des libérations conditionnelles afin d'être tenue au courant des réhabilitations révoquées et de veiller à ce que les délinquants se réinscrivent en temps opportun;*
- *assurer le suivi des demandes de suppression et tenir une documentation à l'appui.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il a maintenant conclu une entente avec la Commission nationale des libérations conditionnelles en vertu de laquelle la Commission informera les responsables du Registre de la décision d'accorder ou de révoquer le pardon à tout délinquant sexuel résidant en Ontario. En vertu d'une autre entente conclue avec le SCC, la PPO peut avoir accès aux données pertinentes contenues dans les bases de données fédérales maintenues par le SCC, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le ministère de la Défense nationale.

En ce qui concerne les suppressions de dossiers dans le Registre, le Ministère nous a informés que toutes les suppressions de dossiers de délinquants sont dorénavant examinées par la direction. Le bien-fondé de la suppression est vérifié, et une procédure documentée est mise en place pour assurer la tenue de la documentation à l'appui pour toutes les suppressions.

Recommandation 3

Pour que les dossiers du Registre soient tenus avec exactitude, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- *envisager de révoquer le droit des délinquants qui n'ont pas respecté leur obligation à choisir de ne pas recevoir le rappel postal annuel;*
- *établir des procédures à l'intention des services policiers pour qu'ils assurent un suivi en temps opportun des rappels retournés parce que non distribuables.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il a modifié son processus d'enregistrement pour ne plus donner aux délinquants la possibilité de choisir de ne pas recevoir la lettre annuelle de rappel. Pour calmer certaines inquiétudes des délinquants concernant la réception de ces lettres à l'adresse de leur domicile, la directive de la PPO à l'intention des services de police stipule que l'enveloppe ne devrait présenter aucun renseignement permettant de déterminer que le service de police est l'expéditeur ou indiquant d'une manière ou d'une autre un lien avec le Registre des délinquants sexuels. Les délinquants peuvent également faire envoyer la lettre de rappel annuelle à une autre adresse postale.

Le Ministère a également signalé qu'il avait établi les procédures nécessaires pour assurer un suivi des lettres de rappel retournées parce que non distribuables, ce qui pourrait indiquer que le délinquant est déménagé sans en informer les services de police. Les procédures, qui ont été distribuées à tous les services de police locaux, exigent que ces derniers enquêtent sur les cas de non-conformité, et le personnel de l'Unité du Registre des délinquants sexuels leur offre un soutien, au besoin.

Recommandation 4

Pour que les délinquants qui ne se conforment pas à la loi fassent l'objet d'un suivi en temps opportun, le

ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- *élaborer des lignes directrices et des procédures à l'intention des services policiers en ce qui concerne le suivi des délinquants qui ne se conforment pas à la loi, y compris les politiques relatives à la délivrance des mandats;*
- *travailler en collaboration avec les services de police des collectivités où le taux de non-conformité à l'obligation d'enregistrement est élevé;*
- *envisager d'inclure des activités liées au Registre dans la portée des inspections de la Division de la sécurité publique.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'une ligne directrice est dorénavant en place pour assurer le suivi des délinquants qui ne se conforment pas à la loi ainsi que la délivrance des mandats. Une trousse de formation a été élaborée et distribuée en novembre 2008 pour veiller à ce que les services de police soient bien informés de la ligne directrice. De plus, l'Unité du Registre des délinquants sexuels de la PPO exige que tous les services de police fournissent un rapport mensuel des mesures prises pour assurer le suivi des délinquants qui ne se conforment pas à la loi. L'Unité de l'assurance de la qualité du Ministère, qui inspecte les services de police locaux, reçoit également un rapport sommaire sur la conformité chaque trimestre. Nous avons également été informés que la PPO a travaillé avec les services de police qui présentaient les taux de non-conformité les plus élevés, après quoi le nombre de délinquants qui ne se conforment pas à la loi est passé de 490 en septembre 2007 à 303 en septembre 2008. Au cours de notre vérification de 2007, nous avons observé que le taux de conformité général s'élevait à 95 %; le Ministère a signalé qu'en janvier 2009, le taux de conformité général était supérieur à 97 %.

En ce qui concerne notre recommandation d'envisager d'inclure des activités liées au Registre dans la portée des inspections de la Division de la sécurité publique, nous avons été informés que la Division y donnera suite au cours de son prochain cycle d'inspections d'évaluation de la qualité, qui est censé commencer en 2011.

Recommandation 5

Pour que le Registre aide davantage à identifier rapidement les suspects potentiels dans le cadre d'une enquête, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- *créer une fonction de recherche permettant de filtrer les données selon le sexe de la victime, l'âge de la victime, le lien de parenté (s'il y a lieu) avec le délinquant, et le lieu des infractions antérieures;*
- *envisager de recueillir d'autres renseignements utiles, comme les renseignements pertinents sur le véhicule du délinquant et les coordonnées des membres de sa famille;*
- *veiller à ce que la police vérifie les renseignements concernant les délinquants en temps opportun;*
- *exiger de tous les délinquants qu'ils fournissent une adresse résidentielle au moment de l'enregistrement.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il a mis à jour le logiciel du Registre pour permettre aux services de police de filtrer les données de plusieurs nouvelles façons pour accélérer le processus de recherche. Ces mises à jour permettent entre autres de filtrer les données selon le sexe de la victime, l'âge de la victime, le lien de parenté (s'il y a lieu) entre la victime et le délinquant, l'âge du délinquant, la couleur de ses cheveux, son teint et le lieu des infractions antérieures.

Nous avons également été informés que d'autres améliorations ont été apportées au système pour satisfaire aux nouvelles exigences suivantes :

- renseignements sur les permis de conduire et les véhicules des délinquants, y compris les numéros de plaques d'immatriculation;
- saisie par les services de police des précisions à la suite de la vérification des adresses et repérage et suivi des adresses non vérifiées;

- description détaillée de l'infraction commise par le délinquant, incluant une liste de gestes sexuels désignés, pour aider les enquêteurs spécialisés à identifier plus rapidement les personnes d'intérêt.

Les services de police ont dorénavant la responsabilité de déployer des efforts raisonnables afin de vérifier l'adresse d'un délinquant sexuel au moins une fois par année. Les délinquants ne peuvent plus fournir une case postale au lieu d'une adresse résidentielle, mais ils peuvent continuer d'en utiliser une à titre d'adresse postale.

Le Ministère nous a également informés que l'interface entre le Système informatique de suivi des contrevenants (SISC) et le Registre a été améliorée pour permettre le transfert automatique d'un plus grand nombre de données entre les deux systèmes. En outre, le SISC permet maintenant de recueillir davantage de renseignements et de les communiquer plus facilement au personnel des établissements correctionnels et des bureaux de libération conditionnelle afin d'identifier plus rapidement les délinquants remis en liberté dans la collectivité. La PPO et l'unité technologique du Ministère continuent à travailler en vue de créer une interface entre le registre national des délinquants sexuels et celui de l'Ontario pour permettre le transfert électronique de données entre les deux.

Recommandation 6

Pour aider à améliorer l'utilité et la responsabilisation du Registre, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- *s'assurer que les services de police locaux reçoivent une formation et un soutien suffisants;*
- *prioriser les demandes de modification en souffrance et y consacrer des ressources suffisantes pour les traiter en temps opportun;*
- *corriger toutes les erreurs connues des rapports du système pour que la police ait accès à des renseignements exacts lorsqu'elle consulte la base de données du Registre à des fins d'enquête;*
- *veiller à ce que tous les fonds approuvés aux fins du Registre soient bel et bien affectés à des activités liées au Registre.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'en décembre 2008, tous les services de police de la province ont reçu une formation sur les révisions de nature législative ou autres apportées au Registre. D'autres activités de formation ont été offertes en octobre 2009. De plus, la PPO travaillait à l'élaboration d'un programme d'apprentissage électronique pour favoriser la formation du personnel des services de police en région éloignée. Nous avons également été informés qu'en février 2009, l'Association des chefs de police de l'Ontario a commandité un atelier sur les récents changements apportés au Registre, auquel plus de 50 représentants de différents services de police ont assisté. Un deuxième atelier était prévu pour 2009-2010.

Le Ministère nous a informés que la PPO et le groupe de services technologiques du Ministère ont uni leurs efforts afin de prioriser les demandes de modification du système en souffrance, et qu'on a donné suite aux demandes les plus prioritaires entre septembre et décembre 2008. Un deuxième groupe de priorités a été traité en octobre 2009.

En ce qui concerne les erreurs des rapports du système, le Ministère nous a informés que celles-ci ont été corrigées, à l'exception de deux d'entre elles qui seront traitées dans le cadre d'une plus vaste mise à jour des services technologiques pour la justice prévue en 2009-2010.

Le Ministère a également signalé que la PPO affecte dorénavant au Registre tous les fonds réservés à cette fin par le Ministère. La hausse des dépenses de l'Unité du Registre des délinquants sexuels au cours des deux plus récents exercices témoigne de ces affectations budgétaires, et le Ministère a signalé que le financement additionnel l'a aidé à combler des lacunes en matière de formation et à corriger les erreurs de système que nous avions décelées dans notre rapport annuel de 2007.

Recommandation 7

Pour que la police ait toujours accès au Registre, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit compléter le plan de reprise

après sinistre du Registre et en tester l'efficacité dans les meilleurs délais.

État actuel

Le Ministère nous a informés que la PPO a complété un plan de reprise après sinistre et en a testé l'efficacité avec succès en mars 2008 et en mars 2009.

Recommandation 8

Pour aider à protéger les renseignements confidentiels du Registre contre tout accès ou toute modification non autorisés, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- *veiller à ce que la Police provinciale de l'Ontario effectue des examens périodiques de la sécurité conformément à la politique et que les recommandations découlant de ces examens soient mises en oeuvre en temps opportun;*
- *examiner périodiquement les droits d'accès pour s'assurer que les renseignements figurant dans le Registre ne sont communiqués qu'aux utilisateurs qui ont besoin de les connaître et que les droits de modification font l'objet d'un contrôle rigoureux.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'en octobre 2008, la PPO a engagé une entreprise de l'extérieur afin de procéder à un examen de la conformité du système de sécurité de l'infrastructure à clés publiques (ICP), conçu pour s'assurer que tous les renseignements transmis au Registre et provenant de celui-ci sont chiffrés pour prévenir tout accès non autorisé. L'entreprise est arrivée à la conclusion que la PPO satisfaisait aux exigences relatives à la certification de l'ICP et à toutes les autres politiques et procédures applicables.

En ce qui concerne les droits d'accès au système, la PPO a également signalé qu'elle avait élaboré un processus en vertu duquel le superviseur du registre dans chaque service de police est dorénavant responsable de la surveillance et de la mise à jour des droits d'accès des utilisateurs locaux. Le nouveau processus a d'abord été testé par un service de police local en octobre 2008, et un document stratégique connexe a été préparé le mois suivant et distribué à tous les services de police durant les séances de formation offertes au cours des derniers mois de 2008. On prévoit que le nouveau processus sera mis en oeuvre à l'échelle de province en 2009-2010 au moment où les améliorations connexes auront été apportées au système, améliorations qui permettront aux superviseurs locaux d'accéder en ligne à une liste des utilisateurs et du rôle de ceux-ci au sein de leur service de police local. Des directives plus détaillées sur le processus révisé seront fournies à tous les services de police au moment de la mise en oeuvre provinciale.

Recommandation 9

Pour démontrer l'efficacité des ressources affectées au Registre, la Division de la sécurité publique du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit élaborer des mesures du rendement appropriées pour le Registre, dont des preuves qu'il aide la police à résoudre les enquêtes sur les crimes sexuels.

État actuel

La PPO nous a informés qu'elle avait travaillé avec la Division des politiques et de la planification stratégique du Ministère en vue d'élaborer un ensemble de mesures globales du rendement en ce qui concerne le Registre, et une ébauche des mesures proposées nous a été fournie. Ces mesures devaient être approuvées par le Ministère. De plus, on nous a fourni un certain nombre de cas-sommaires des antécédents où les données du Registre avaient joué un rôle clé dans la résolution des enquêtes policières.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Préparation et gestion en cas d'éclosion

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.12 du *Rapport annuel 2007*

Contexte

Le 11 juin 2009, après avoir confirmé une transmission interhumaine soutenue du virus de la grippe A (H1N1), l'Organisation mondiale de la Santé a déclaré que la première pandémie de grippe mondiale en 41 ans – et première du XXIe siècle – était en cours. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) est chargé de la formulation de plans de mesures d'urgence en cas d'éclosion de maladie infectieuse telle qu'une pandémie de grippe. En 2008-2009, le Ministère a dépensé environ 44 millions de dollars pour s'assurer que l'Ontario était prêt à faire face à une telle pandémie.

Dans notre *Rapport annuel 2007,* nous avions conclu que, depuis l'éclosion de SRAS de 2003, le Ministère avait pris plusieurs mesures pour améliorer la capacité d'intervention de la province en cas d'éclosion de maladie infectieuse. Nous ajoutions toutefois que, comme beaucoup d'autres territoires de compétence, l'Ontario n'était pas encore suffisamment bien préparé pour intervenir en cas d'éclosion à grande échelle. Nous avons notamment relevé les points suivants :

- Malgré le plan d'intervention exhaustif qu'il avait élaboré, le Ministère n'avait aucune assurance que tous les membres du réseau de la santé savaient ce qu'ils devaient faire en prévision d'une pandémie et durant celle-ci. Le tiers des bureaux de santé publique n'avait pas élaboré de plan d'intervention local et certains intervenants ne savaient pas vraiment à qui incombait la responsabilité de constituer les réserves de fournitures essentielles.
- Les concepteurs de l'outil de triage des malades en phase critique inclus dans le plan d'intervention du Ministère recommandaient de tester cet outil et de le soumettre à la consultation publique, mais cela n'a jamais été fait. L'outil est censé aider les médecins en milieu de soins actifs à prendre des décisions difficiles quant aux personnes devant recevoir des soins critiques durant une pandémie.
- Le nombre de lieux extra-hospitaliers où il était possible de mettre en quarantaine ou d'isoler un grand nombre de personnes pendant une période prolongée était limité. Le Ministère ne prévoyait pas de chercher d'autres lieux d'isolement en cas d'éclosion ultérieure, malgré l'expérience vécue lors de l'éclosion de SRAS, lorsqu'il avait été incapable de trouver des lieux convenables.

- En 2006, le Ministère avait donné pour instruction aux bureaux de santé publique de mettre sur pied jusqu'à 750 centres d'évaluation temporaires afin de réduire les pressions exercées sur les hôpitaux et autres fournisseurs de soins primaires. Cependant, cela n'avait généralement pas été fait au moment de notre vérification au milieu de 2007.
- Il y avait un grand nombre de postes vacants dans le secteur de la santé publique, et environ le tiers des bureaux de santé publique n'avait pas de médecins-hygiénistes à temps plein. Il y avait aussi près de 100 postes vacants en santé publique au Ministère, dont certains étaient désignés comme postes essentiels en cas d'urgence sanitaire.
- Nous avons découvert qu'il n'y avait aucun entrepôt pour les fournitures de lutte contre la pandémie à l'ouest de Toronto. Ceci signifie que l'entrepôt de Toronto, dont la capacité d'entreposage est à peu près la même que la capacité combinée des deux entrepôts du Nord de l'Ontario, devait servir environ huit fois plus de personnes. Qui plus est, les risques associés au fait que les fournitures de lutte contre la pandémie pour tout le Sud de l'Ontario étaient entreposées dans un seul endroit n'avaient jamais été l'objet d'une évaluation formelle.
- Le Ministère ne pouvait pas joindre certains fournisseurs de soins de santé parce qu'il s'était fait dire que les coordonnées détenues par l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario devaient servir uniquement en cas d'urgence. Il a donc dû acheter ces renseignements auprès d'un tiers de l'extérieur, mais ceux-ci étaient incomplets.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations et le Ministère s'est engagé à prendre des mesures pour donner suite à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Les renseignements qui nous ont été fournis nous ont amenés à conclure que le Ministère avait fait des progrès dans la mise en oeuvre de la plupart de nos recommandations et qu'il poursuivait ses efforts pour donner suite à certaines autres recommandations demandant une intervention à long terme. Il restait du travail à faire dans certains domaines, par exemple pour s'assurer que tous les bureaux de santé publique ont mis en place les plans et ressources nécessaires, pour remédier aux pénuries de personnel de la Division de la santé publique du Ministère, et pour veiller à ce qu'il y ait suffisamment de professionnels en prévention des infections en milieu extra-hospitalier.

L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

PLANIFICATION ET COORDINATION

Recommandation 1

Pour assurer une intervention cohérente et coordonnée en cas d'éclosion de maladies infectieuses dans la province, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *examiner régulièrement le Plan ontarien de lutte contre la pandémie de grippe (POLPG) et le Plan ministériel d'intervention en cas d'urgence et les mettre à jour au besoin;*
- *faire traduire le POLPG en français comme l'exige la loi;*
- *conformément à la recommandation de l'Organisation mondiale de la Santé, mener périodiquement des exercices de simulation pour confirmer que le plan d'intervention en cas d'éclosion de maladies infectieuses fonctionnera de façon efficace;*
- *clarifier les responsabilités de toutes les parties concernées de façon que toutes comprennent*

parfaitement leurs responsabilités – par exemple, en fournissant dans la prochaine version du POLPG un résumé ou une liste de contrôle des activités de planification par phase pandémique et par organisme;

- *élaborer un modèle pour aider les bureaux de santé publique à élaborer leurs plans locaux de lutte contre la pandémie de grippe.*

État actuel

Le Ministère nous a appris qu'il faisait une mise à jour annuelle du Plan ontarien de lutte contre la pandémie de grippe (POLPG), la publication de l'édition 2009 étant prévue pour l'automne 2009. La dernière mise à jour de son Plan ministériel d'intervention en cas d'urgence remontait à 2007, mais le Ministère comptait passer ce plan en revue à l'automne 2009 afin d'y incorporer les leçons tirées des exercices d'urgence menés en 2008 et de l'éclosion du virus de la grippe A (H1N1) au printemps 2009.

Le Ministère nous a informés qu'il avait été exempté de traduire le POLPG en français en raison de son contenu technique et scientifique. Certains documents résumant le POLPG ont toutefois été traduits en français et affichés sur le site Web du Ministère. Par ailleurs, en août 2008, le Ministère a invité les organismes visés par la *Loi sur les services en français* à se joindre à un groupe consultatif chargé de recommander des moyens d'intégrer davantage de ressources en français aux activités de planification en cas de pandémie.

Le Ministère nous a dit que, depuis notre dernière vérification, il avait dirigé et participé à un certain nombre d'exercices afin de tester le POLPG et d'autres aspects de ses programmes de préparation en cas de pandémie. Il a notamment mené un exercice de vaccination massive en 2007 et un exercice de pandémie à l'échelle de la fonction publique en 2008. Au moment de notre suivi, le Ministère préparait des rapports sur les leçons tirées de ces activités.

Le Ministère a ajouté qu'il avait clarifié, documenté et résumé les rôles et responsabilités de différentes parties, dont les représentants élus du gouvernement de l'Ontario, le médecin-hygiéniste en chef, les municipalités et la plupart des fournisseurs de soins de santé. Le Ministère était en train de clarifier et de résumer les rôles et responsabilités des fournisseurs communautaires de soins primaires et autres soins de santé pour inclusion dans l'édition 2009 du POLPG.

En ce qui concerne l'élaboration d'un modèle pour les bureaux de santé publique qui n'avaient pas encore établi leurs plans locaux de lutte contre la pandémie, le Ministère nous a dit qu'il avait trouvé d'autres moyens d'aider ces bureaux. Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué que six des dix bureaux de santé publique qui n'avaient pas finalisé leur plan étaient en train de le faire. Les quatre autres connaissaient des problèmes liés à l'engagement communautaire et étaient d'avis qu'un modèle ne les aiderait guère à régler ceux-ci. Le Ministère a indiqué qu'il travaillerait avec les bureaux de santé publique durant l'été 2009 afin d'évaluer leur niveau de préparation en cas de pandémie de H1N1.

RESSOURCES DU SYSTÈME DE SANTÉ

Soins actifs en milieu hospitalier

Recommandation 2

Pour faire en sorte que tous les Ontariens aient un accès juste et équitable aux soins actifs au cours d'une épidémie, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *tenir compte de la nécessité de tenir des consultations publiques, compte tenu en particulier que l'outil de triage des malades en phase critique élaboré récemment pourrait être le premier du genre dans le monde;*
- *travailler en étroite collaboration avec la communauté médicale pour mettre à l'essai et perfectionner l'outil de triage des malades en phase critique;*
- *établir un plan d'intervention pour les différents niveaux de hausses subites de la demande de soins critiques.*

État actuel

Dans sa réponse initiale à cette recommandation, le Ministère a dit qu'il avait lancé une étude pilote en février 2007 afin de déterminer la meilleure méthode d'évaluation de l'efficacité et de l'exactitude de l'outil, et qu'il s'attendait à obtenir des résultats avant mars 2008. Le Ministère nous a toutefois informés durant notre suivi que cette étude avait été retardée parce qu'il était difficile de faire une analyse statistique des données générées. L'équipe de recherche poursuivait son analyse et s'attendait à partager ses conclusions avec le Ministère avant l'hiver 2009. Le Ministère a aussi indiqué qu'il avait tenu deux séances de consultation en mars 2008 afin de déterminer comment les Ontariens percevaient l'outil de triage des malades en phase critique. Il a ajouté qu'il tiendrait compte des commentaires formulés lors de ces consultations dans la planification des communications.

Afin de perfectionner l'outil de triage des malades en phase critique et de répondre aux besoins particuliers des pédiatres, des experts en médecine avaient développé un protocole de triage distinct pour les soins pédiatriques critiques, lequel était inclus dans la version 2008 du POLPG. Le Ministère nous a informés qu'il envisagerait d'autres essais et d'autres consultations sur les outils applicables aux adultes et aux enfants d'ici l'été 2010.

Le Ministère a signalé qu'un projet visant à intégrer et à coordonner les approches de gestion des poussées soudaines avait été mis à l'essai et présenté à tous les hôpitaux en mars 2009, la mise en oeuvre étant prévue pour le printemps 2010. Il s'attendait d'ailleurs à participer à un exercice de simulation en janvier 2010 avec des hôpitaux et des réseaux locaux d'intégration des services de santé, afin de tester la capacité du programme à faire face aux éclosions à grande échelle. Le Ministère a aussi prévu des ressources additionnelles dans le POLPG afin d'aider le secteur des soins actifs à élaborer une approche par étapes pour la gestion de la capacité d'appoint en cas de pandémie de grippe.

Isolement et quarantaine; Transfert de patients atteints de maladies infectieuses; Centres d'évaluation, de traitement et d'aiguillage des personnes atteintes de la grippe

Recommandation 3

Pour alléger le fardeau des hôpitaux au cours de l'éclosion d'une maladie infectieuse, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *veiller à ce que les bureaux locaux de santé publique identifient des lieux de quarantaine convenables en dehors des hôpitaux pour les personnes qui n'ont pas besoin d'être hospitalisées et déterminent si ces lieux sont équipés de façon adéquate ou comment ils seront équipés, de sorte qu'ils soient disponibles en temps opportun;*
- *envisager sérieusement de rendre obligatoire la participation au Centre provincial d'autorisation du transfert des patients pour prévenir la propagation des maladies infectieuses entre les établissements;*
- *régler les aspects juridiques, les questions touchant la délivrance des permis, l'étendue de la pratique et le financement des centres communautaires d'évaluation, de traitement et d'aiguillage des personnes atteintes de la grippe et surveiller la mise sur pied des centres par les bureaux de santé publique;*
- *prendre d'autres dispositions à l'avance si tout indique que certains bureaux locaux de santé publique n'auront pas mis sur pied les centres d'évaluation requis.*

État actuel

En avril 2009, l'Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé, un nouvel organisme gouvernemental indépendant, a avisé le Ministère qu'il pouvait être nécessaire d'isoler les patients atteints de certaines maladies, connues ou inconnues, mais que cela ne s'appliquait pas aux pandémies de grippe. L'Agence a recommandé que, pour faciliter les soins aux personnes infectées qui n'ont pas besoin d'être hospitalisées mais qui ne peuvent

pas être isolées chez elles et pour prévenir la propagation des maladies infectieuses, le Ministère :

- envisage des lieux de traitement extra-hospitaliers pour les personnes symptomatiques qui n'ont pas besoin d'être hospitalisées;
- élabore les critères applicables à ces lieux, notamment en ce qui concerne l'emplacement, la capacité, l'équipement et les fournitures nécessaires, ainsi que la dotation recommandée en personnel;
- élabore des lignes directrices et un modèle d'entente que les bureaux de santé publique pourraient utiliser dans le cadre de leurs négociations avec les propriétaires des lieux de traitement potentiels afin de faciliter et d'uniformiser le processus d'approvisionnement.

Le Ministère a indiqué qu'il devait faire un examen plus approfondi des recommandations de l'Agence.

Au moment de notre suivi, les établissements de santé n'étaient pas tenus de participer au Centre provincial d'autorisation du transfert des patients, mais le Ministère nous a informés que les données recueillies par le Centre en janvier 2009 révélaient des taux substantiels de participation et de conformité. Le Ministère a ajouté qu'en vertu de la loi, le médecin-hygiéniste en chef pouvait ordonner aux fournisseurs de soins de santé d'utiliser le Centre en cas d'éclosion posant un risque immédiat pour la santé des gens, où que ce soit en Ontario. Le Ministère nous a dit qu'il envisagerait de rendre obligatoire la participation au Centre dans la mesure où les lois et les programmes le lui permettent.

Le Ministère nous a informés que de nombreuses questions de nature juridique ou touchant la délivrance des permis, l'étendue de la pratique et le financement des centres communautaires d'évaluation, de traitement et d'aiguillage des personnes atteintes de la grippe ne pourraient être réglées qu'au moment de la déclaration d'une pandémie de grippe en Ontario. Comme nous, le Comité permanent des comptes publics a recommandé que le Ministère surveille l'établissement de ces centres par les bureaux de santé publique. Au moment de notre suivi, le Ministère continuait d'identifier les mesures à prendre avant d'ouvrir de tels centres et de surveiller les progrès réalisés dans l'élaboration des plans locaux de coordination en cas de pandémie, dont les préparatifs associés aux centres d'aiguillage.

Le Ministère nous a informés qu'il avait révisé sa stratégie concernant les centres d'évaluation en 2008 et qu'il avait décidé de proposer aux planificateurs locaux différentes façons de se préparer à évaluer, traiter et aiguiller les personnes atteintes de la grippe, ce qui pourrait réduire la nécessité d'établir de tels centres. Nous avons appris que le Ministère inclurait d'autres ressources connexes, dont des outils et des lignes directrices, dans l'édition 2009 du POLPG.

Ressources humaines en santé publique; Ressources humaines dans le secteur de la santé

Recommandation 4

Pour accroître la disponibilité des ressources humaines au cours d'une épidémie de maladie infectieuse, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *prendre des mesures efficaces pour combler le grand nombre de postes vacants de médecins-hygiénistes dans les bureaux de santé publique et des autres postes vacants à la Division de la santé publique et dans les laboratoires de santé publique du Ministère;*
- *de concert avec les associations professionnelles et les ordres de réglementation, tenir des registres à jour des fournisseurs de soins de santé qui se portent volontaires pour offrir leurs services durant les épidémies;*
- *surveiller le succès obtenu par les bureaux locaux de santé publique dans le recrutement des retraités du domaine de la santé et d'autres bénévoles qui pourraient apporter leur aide en cas d'épidémie.*

État actuel

Au moment de notre vérification de 2007, nous avions signalé que le tiers des bureaux de santé publique n'avaient pas de médecins-hygiénistes à temps plein. Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés que 22 des 36 bureaux de santé publique de l'Ontario avaient des médecins-hygiénistes à temps plein tandis que les 14 autres nommaient des médecins-hygiénistes à titre intérimaire. Le Ministère a déclaré que, pour aider à pourvoir aux postes vacants de médecins-hygiénistes, il avait notamment :

- prévu plus de fonds pour engager d'autres professionnels de la prévention et du contrôle des infections à l'appui des médecins-hygiénistes;
- appuyé le Programme de réintégration pour les médecins, qui permet d'obtenir les titres requis pour occuper un poste de médecin-hygiéniste;
- financé le programme de formation des médecins-hygiénistes, qui aide les médecins-hygiénistes intérimaires à obtenir les qualifications nécessaires;
- haussé les salaires des médecins-hygiénistes et médecins-hygiénistes adjoints dans le cadre de l'entente sur les services des médecins, à compter du 1er avril 2009;
- veillé à ce que les conseils de santé nomment des médecins-hygiénistes intérimaires pour qu'ils assurent une couverture et fournissent des services appropriés dans les bureaux de santé publique où le poste de médecin-hygiéniste est vacant.

Le Ministère a ajouté que les laboratoires de santé publique de l'Ontario faisaient maintenant partie de l'Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé, le nouvel organisme gouvernemental indépendant mentionné plus haut. En avril 2009, les laboratoires avaient recruté 14 spécialistes, dont des microbiologistes, des scientifiques, des épidémiologistes et un coordonnateur des interventions contre les épidémies. Le Ministère a toutefois noté qu'il restait encore des postes vacants à la Division de la santé publique au moment de notre suivi et qu'il ne pouvait pas tous les combler à court terme.

Le Ministère a déclaré qu'il serait très difficile de tenir des registres des fournisseurs de soins de santé disposés à se porter volontaires en cas d'épidémie. Il s'est plutôt employé avec les Ordres de réglementation des professionnels de la santé de l'Ontario à définir un rôle potentiel pour ces ordres, qui seraient chargés d'aviser les professionnels de la santé en cas d'urgence et de diffuser les demandes d'aide. Le Ministère a aussi mentionné des ressources récemment créées, dont les équipes de contrôle des infections de l'Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé, que le médecin-hygiéniste en chef pourrait déployer pour fournir de l'aide sur place, par exemple en faisant enquête sur une éclosion d'infections nosocomiales et en prenant les mesures appropriées. En 2009, les ordres de réglementation du Québec et de l'Ontario ont conclu une entente selon laquelle ils reconnaîtraient les qualifications professionnelles des médecins des deux provinces et permettraient à certains d'entre eux d'exercer leur profession des deux côtés de la frontière. La même année, les ministres de la Santé du Canada ont signé un protocole d'entente dans laquelle ils s'engageaient à se fournir mutuellement des ressources en cas d'urgence sanitaire.

Le Ministère a indiqué qu'en 2008, il avait évalué les efforts déployés par les bureaux locaux de santé publique pour recruter des retraités du domaine de la santé et d'autres bénévoles qui pourraient apporter leur aide en cas d'épidémie, et appris qu'environ la moitié de ces bureaux avaient élaboré des plans en ce sens. Le Ministère a fait remarquer qu'il travaillerait avec les autres bureaux de santé publique afin d'améliorer l'état de préparation général.

INTERVENTIONS MÉDICALES

Recommandation 5

Pour faire en sorte que les vaccins, les médicaments antiviraux, les fournitures médicales et l'équipement

de protection personnel pour les travailleurs de la santé soient disponibles en quantités suffisantes au moment voulu, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *entreposer, distribuer, contrôler et administrer les antiviraux, les vaccins et l'équipement de protection personnel de façon que les gens y aient accès en temps opportun;*
- *sensibiliser davantage le secteur de la santé à l'importance de constituer une réserve locale d'équipement de protection personnel.*

Le Ministère doit également veiller à récupérer le montant que lui doit le gouvernement fédéral au titre de sa quote-part du coût de la réserve nationale d'antiviraux.

État actuel

Le Ministère a dit qu'il avait pris certaines mesures et qu'il élaborait des stratégies pour que les vaccins, les antiviraux et l'équipement de protection personnel soient disponibles au moment voulu.

Dans le cas des antiviraux, le Ministère a établi un groupe de travail chargé de formuler une stratégie pour que le système de santé puisse accéder aux antiviraux dans les 12 à 24 heures suivant l'apparition des symptômes (les antiviraux administrés après 48 heures sont inefficaces chez la plupart des patients).

Dans le cas des vaccins, le Ministère a mentionné que les initiatives suivantes avaient été prises depuis notre vérification de 2007 :

- Le Ministère a déterminé le nombre et l'emplacement des travailleurs dans les secteurs d'infrastructure névralgiques de la province afin de se préparer à faire face aux urgences sanitaires.
- Alors que le gouvernement fédéral coordonnerait les dispositions en matière de sécurité pour le transport interprovincial des vaccins, le Ministère travaillerait par l'entremise du Centre provincial des opérations d'urgence à rassembler les services de sécurité provinciaux et locaux nécessaires au transport sécuritaire des vaccins en Ontario.
- Au cours d'un exercice tenu en 2007, le Ministère a analysé l'effet éventuel d'une pandémie sur les capacités d'entreposage et de distribution du Service d'approvisionnement médicopharmaceutique du gouvernement de l'Ontario. Il a conclu durant l'exercice que ce service était en mesure de réduire sensiblement ses délais de livraison aux bureaux de santé publique et de déterminer les mesures d'urgence requises pour faire face à une pandémie.
- Les bureaux de santé publique ont élaboré des plans de sécurité afin d'atténuer le risque d'effondrement général de l'ordre public dans les lieux de vaccination systématique. Ces plans prévoient généralement des rôles pour les policiers et autres fournisseurs locaux de services de sécurité. L'exercice de 2007 susmentionné incluait aussi un scénario d'effondrement de l'ordre public.
- L'Ontario étant actuellement la seule province dotée d'un programme de vaccination universelle contre la grippe saisonnière, le Ministère possède une expérience éprouvée en planification et exécution des campagnes de vaccination massive. Les mécanismes établis des programmes de vaccination prévoient aussi les politiques et procédures nécessaires pour assurer le suivi des réactions indésirables.

En ce qui concerne l'équipement de protection individuelle, le Ministère avait, au moment de notre suivi, obtenu presque toutes les quantités requises de fournitures médicales et d'équipement, dont des respirateurs N95, et il s'attendait à stocker tous les articles nécessaires d'ici l'automne 2009. À ce propos, le Ministère nous a informés qu'il était à finaliser une stratégie de distribution des fournitures et de l'équipement stockés aux fournisseurs de soins de santé de toute la province. Cette stratégie inclurait un système rationalisé d'enregistrement des commandes qui permettrait aux fournisseurs de soins de santé d'accéder aux fournitures et à l'équipement nécessaires, ainsi que des contrôles appropriés de vérification et de surveillance.

Le Ministère nous a informés que, pour sensibiliser le secteur de la santé dans son ensemble à l'importance de stocker l'équipement de protection individuelle à l'échelle locale, il avait notamment préparé :

- une section du POLPG qui précise les attentes touchant les réserves;
- des présentations aux intervenants du secteur de la santé;
- un bulletin mensuel du Ministère sur la préparation aux situations d'urgence.

En avril 2009, le Ministère a aussi étendu les ententes sur les prix préférentiels négociés pour l'équipement de protection individuelle et les fournitures de lutte contre les infections au secteur de la santé et au secteur parapublic, afin de les encourager à stocker ces produits.

Le Ministère nous a également informés qu'il avait récupéré le montant dû par le gouvernement fédéral au titre de sa quote-part du coût de la réserve nationale d'antiviraux en 2008.

SURVEILLANCE ET ÉVALUATION DE LA SITUATION

Recommandation 6

Pour assurer une surveillance efficiente et efficace des maladies au niveau provincial et faire ainsi en sorte de pouvoir analyser l'étendue et la gravité de toute épidémie et de prendre des mesures adéquates, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *accélérer l'élaboration de ses normes pour la déclaration en temps opportun des maladies et pour assurer l'exhaustivité et l'intégrité des données sur les maladies que les bureaux de santé publique consignent dans le système intégré d'information sur la santé publique;*
- *élaborer des plans pour s'assurer que l'implantation de tout nouveau système de surveillance est précédée d'une vérification en bonne et due forme de la qualité – par exemple améliorer l'exactitude et l'exhaustivité des données sur les maladies dans le système existant avant la conversion –, d'une consultation suffisante des utilisateurs et de la formation de ceux-ci.*

État actuel

Nous avons appris que, depuis notre vérification de 2007, le Ministère avait mis en oeuvre deux politiques concernant la rapidité de consignation des données de surveillance régulière et de déclaration des cas urgents. Selon le Ministère, en avril 2009, ces politiques avaient permis de ramener le temps moyen entre la notification initiale du cas au bureau de santé publique et l'entrée dans le système de surveillance des maladies, comme suit :

- des deux à trois semaines signalés dans notre vérification de 2007 à onze jours pour la surveillance régulière;
- de dix à deux jours pour les cas urgents.

Le Ministère a aussi indiqué que, depuis notre vérification de 2007, il avait notamment, pour assurer l'exhaustivité et l'intégrité des données :

- produit des guides sur des maladies spécifiques, qui donnaient la définition normalisée de chaque champ de données et spécifiaient les champs obligatoires du système ainsi que ceux requis à des fins de surveillance;
- lancé des initiatives de nettoyage des données qui exigeaient des bureaux de santé qu'ils entrent l'information manquante afin d'assurer l'intégralité et la qualité des données;
- partagé les rapports hebdomadaires sur les éclosions avec les bureaux de santé publique, ce qui a permis d'améliorer la qualité des données sur les éclosions entrées dans le système de surveillance des maladies.

Le Ministère nous a informés que les modules vaccination et gestion des stocks du nouveau système de surveillance devaient être mis en oeuvre au printemps 2009, tandis que les modules maladies transmissibles et gestion des éclosions le seraient durant l'hiver 2011, une fois que le financement aura été approuvé. Le Ministère a constitué une équipe d'assurance de la qualité qui s'emploie avec différents partenaires gouvernementaux et bureaux de santé publique à normaliser les processus et données du nouveau système. Les normes nationales et internationales de qualité des données seront appliquées au fur et à mesure de la mise en oeuvre du

système. Le Ministère a également établi un groupe de travail chargé de cerner les besoins en formation, notamment en ce qui concerne les Normes de santé publique de l'Ontario et leurs protocoles, qui précisent les exigences à respecter en matière de surveillance et de rapports. Un autre groupe de travail, qui rassemble des représentants des bureaux de santé publique et du Ministère, donne des conseils sur la mise en oeuvre du nouveau système de surveillance.

PRÉVENTION ET RÉDUCTION DE LA TRANSMISSION

Recommandation 7

Afin de minimiser l'exposition du public durant une épidémie, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *recueillir et analyser les données sur le caractère adéquat des ressources affectées à la lutte contre les infections dans tous les établissements de santé;*
- *instaurer des normes pour les ressources affectées à la lutte contre les infections requises dans tous les établissements de santé et effectuer un suivi pour s'assurer que les normes sont respectées;*
- *finaliser les protocoles de surveillance et de gestion des maladies infectieuses dans les bureaux de santé publique.*

État actuel

Dans notre *Rapport annuel 2007*, nous observions que le Ministère n'avait aucune donnée, et parfois aucune norme, sur la quantité de ressources matérielles et humaines affectées à la prévention et au contrôle des infections. Au moment de notre suivi, nous avons conclu que le Ministère avait fait des progrès à cet égard mais qu'il restait du travail à faire. Le Ministère nous a informés de ce qui suit :

- Depuis notre vérification de 2007, le Comité consultatif provincial sur les maladies infectieuses (CCPMI) a publié les *pratiques exemplaires en matière de prévention et de contrôle des infections en Ontario*. Ce document s'applique à différents milieux de soins, dont les installations de soins de longue durée, et il identifie les pratiques exemplaires touchant l'utilisation des ressources en contrôle des infections. Les Réseaux régionaux de lutte contre les infections, qui existaient au moment de notre vérification, et les Équipes ressources de lutte contre les infections récemment créées avec l'Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé viennent compléter ces ressources.
- En ce qui concerne les ressources humaines de lutte contre les infections, le Ministère a analysé le rapport entre le nombre de professionnels en prévention des infections (PPI) et le nombre de lits dans le secteur des soins actifs, mais pas dans d'autres milieux de soins. Il nous a informés que, d'après le document susmentionné du CCPMI sur les pratiques exemplaires, les recommandations relatives à la dotation minimum ne devraient pas se fonder uniquement sur le nombre de lits. Le rapport entre le nombre de PPI et le nombre de lits varie selon le milieu de soins, la charge de travail et la complexité des tâches du PPI. Ainsi, il y avait des normes pour le nombre de PPI nécessaires dans les établissements de soins actifs et de soins de longue durée, mais pas dans les autres secteurs. Le Ministère a conclu que le rapport entre le nombre de PPI et le nombre de lits dans les hôpitaux était de 1:100 en septembre 2008, ce qui est supérieur à la norme nationale de 1:115, mais il n'a pas calculé ce rapport pour les établissements de soins de longue durée (la norme variait entre 1:150 et 1:250).
- Le Ministère a établi les critères d'admissibilité applicables aux professionnels en prévention des infections (PPI) et il finance leur recrutement. Les PPI recrutés qui n'ont pas encore obtenu l'agrément approprié s'engagent à l'obtenir dans les trois années suivant leur entrée en fonction. En 2007, nous

avions noté que 30 % des PPI dans le secteur des soins actifs étaient agréés. Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il ne consignait pas les désignations professionnelles des PPI de la province, car il s'attendait à ce que cela soit fait par les organismes employeurs.

- Bien que la conformité des hôpitaux aux nouvelles normes et aux nouveaux indicateurs relatifs à l'hygiène des mains et à la sécurité des patients ait fait l'objet de rapports publics en avril 2009, le Ministère ne comptait pas instituer le programme d'hygiène des mains dans les établissements de soins de longue durée avant l'automne 2009.

En ce qui concerne la finalisation des protocoles de surveillance et de gestion des maladies infectieuses dans les bureaux de santé publique, le Ministère nous a informés que les Normes de santé publique de l'Ontario et les protocoles connexes avaient été diffusés en octobre 2008 et étaient entrés en vigueur en janvier 2009. Il a ajouté que, pour appuyer l'application de ces normes et protocoles, il élaborait des pratiques exemplaires et un guide des maladies infectieuses contenant des informations factuelles sur la surveillance, la gestion des cas et des personnes-ressources et les autres interventions de santé publique. Ces documents devraient être diffusés dans un ou deux ans.

COMMUNICATION

Recommandation 8

Afin d'assurer un échange de renseignements rapide et cohérent à différents stades d'une épidémie, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit mettre à l'essai sa stratégie de communication publique avec tous les membres du système de santé et les médias.

État actuel

Dans notre *Rapport annuel 2007*, nous notions que le Ministère avait établi un comité directeur pour superviser la conception et l'implantation d'un nouveau système de services de garde en matière de santé publique juste avant la fin de nos travaux de vérification sur le terrain, et que nous reviendrions là-dessus en 2009. Le Ministère nous a informés qu'à la suite du travail du comité directeur, il avait reconfiguré le système de services de garde pour assurer la couverture après les heures régulières. Le système fait appel aux gestionnaires des services clés de la Division de la santé publique du Ministère pour aider le Centre d'appels de la santé publique et le médecin-hygiéniste en chef à faire face aux événements importants de santé publique qui surviennent en soirée ou en fin de semaine. Étant donné la restructuration continue de la Division de la santé publique, le Ministère s'attendait à ce que le système soit remanié durant l'hiver 2009.

Le Ministère a indiqué qu'il avait utilisé et testé le système de téléconférence du cycle d'information en cas d'urgence en matière de santé publique lorsque la province a pris des mesures pour faire face à la nouvelle éclosion de grippe H1N1. Il a également testé et mis en oeuvre des stratégies de communication en réponse à certains événements antérieurs de santé publique, dont des cas de listériose, de tuberculose, d'*E. coli* et d'autres maladies. En mars 2009, le Ministère a organisé et dirigé un atelier sur la communication des risques avec les médecins-hygiénistes et les responsables des communications des bureaux de santé publique afin de partager l'expertise et les pratiques exemplaires touchant les communications en cas de crise de santé publique.

RAPPORT SUR LE RENDEMENT

Recommandation 9

Pour renforcer sa capacité de présenter des rapports publics transparents et pertinents sur la préparation et la gestion en cas d'éclosion, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- *recueillir des données et établir des points de référence raisonnables en matière de mesures du rendement pertinentes des activités de préparation et de gestion en cas d'éclosion;*

- *publier régulièrement des rapports sur ces indicateurs de rendement.*

État actuel

Le Ministère nous a dit que, depuis notre vérification de 2007, il avait pris certaines mesures pour améliorer sa capacité à publier des rapports sur la préparation et la gestion en cas d'éclosion :

- Il prévoyait de publier, durant l'été 2009, un rapport initial sur les bureaux de santé publique de l'Ontario qui contiendrait plus de 30 indicateurs afin d'aider le lecteur à mieux comprendre les progrès réalisés par les bureaux au profil semblable.
- En 2007 et 2008, le Ministère a rendu publics ses résultats en matière de conformité dans le domaine de la gestion des situations d'urgence touchant la santé humaine, les maladies et les épidémies, comme il y est tenu par la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* et le décret connexe.
- En avril 2009, tous les hôpitaux de l'Ontario publiaient des rapports sur les indicateurs et les normes en matière de sécurité des patients.

Chapitre 4
Section
4.13

Ministère du Revenu

Programme de la taxe de vente au détail

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.13 du *Rapport annuel 2007*

Contexte

Le Ministère du Revenu (le Ministère) administre la *Loi sur la taxe de vente au détail*, qui impose une taxe de vente générale de 8 % sur le prix de détail de la plupart des biens et services vendus aux consommateurs finals en Ontario. Au 31 mars 2009, environ 427 000 vendeurs (420 000 en 2007) étaient titulaires d'un permis les autorisant à percevoir la taxe de vente au détail (TVD) pour la verser à la province. Les revenus tirés de la TVD pour l'exercice 2008-2009 s'élevaient à quelque 17,3 milliards de dollars (16,2 milliards en 2006-2007), déduction faite des remboursements de 192 millions de dollars, ce qui correspondait à environ 28 % des revenus fiscaux totaux de la province. Au cours de la dernière décennie, les revenus tirés de la TVD ont connu une augmentation annuelle moyenne de 5 % à 6 %.

Dans notre *Rapport annuel 2007*, nous avions conclu que les renseignements à valeur ajoutée rendus possibles par les progrès technologiques, ainsi que certaines améliorations des processus de vérification et de perception, étaient essentiels pour donner au Ministère l'assurance que tous les montants de TVD exigibles sont perçus. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Si le Ministère avait instauré certaines mesures pour repérer les vendeurs non inscrits dans leurs établissements ou leurs points de vente, les procédures ne permettaient toujours pas de garantir que tous les vendeurs ontariens – en particulier les nouveaux – de biens et services taxables sont inscrits auprès du Ministère.
- Le processus de sélection des vérifications comportait plusieurs lacunes, dont les suivantes :
  - De nombreux vendeurs inscrits en Ontario, par exemple ceux dont l'inscription remontait à moins de deux ans et ceux qui se désignaient comme vendeurs à temps partiel, étaient exclus du rôle vérifiable utilisé pour la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification.
  - Il n'existait aucun critère provincial normalisé pour effectuer la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification en fonction du risque d'inobservation, malgré les engagements antérieurs du Ministère en ce sens.
  - Le Ministère avait certes amélioré l'étendue de sa vérification depuis notre vérification précédente en 2000, mais les niveaux de vérification de chacune des trois catégories

de vendeurs en fonction du chiffre d'affaires et du montant de taxe versé demeuraient inférieurs aux cibles fixées.

- Les débiteurs impayés, qui s'élevaient à 587 millions de dollars au moment de notre vérification précédente du programme en 1999-2000, étaient passés à 967 millions de dollars au 31 décembre 2006, pour une augmentation d'environ 65 %. À l'opposé, au cours de la même période, les revenus tirés de la TVD étaient passés de 12,6 milliards de dollars à environ 16,2 milliards de dollars, soit une hausse de 29 %.
- Le système d'information du Ministère était incapable de repérer les débiteurs à soumettre en priorité à la perception. Notre examen d'un échantillon des dossiers de perception ouverts nous a permis de constater qu'il s'écoulait souvent plusieurs mois avant qu'un percepteur établisse un premier contact pour un dossier; de plus, environ le quart des dossiers n'avait fait l'objet d'aucune activité de perception pendant plus de deux ans.
- Au moment de notre vérification, quelque 35 000 vendeurs ayant un compte actif avaient omis de produire leurs déclarations. Parmi les comptes en retard que nous avons examinés, nous avons constaté qu'il s'était écoulé huit mois en moyenne entre le renvoi du compte à l'Unité des non-déclarants du Ministère et la première tentative faite par l'agent des services d'observation fiscale pour communiquer avec le vendeur. Après le contact initial, il y avait eu une longue période d'inactivité continue dans beaucoup de dossiers.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Selon l'information reçue du ministère du Revenu, d'importants progrès ont été faits dans la mise en oeuvre de plusieurs des recommandations de notre *Rapport annuel 2007*. Cependant, en 2009, le gouvernement a annoncé qu'une seule taxe de vente sous administration fédérale — la taxe de vente harmonisée — allait être mise en oeuvre en juillet 2010. Comme il est noté tout au long de cette vérification de suivi, les plans de transition doivent faire en sorte que le transfert au gouvernement fédéral ne neutralise pas les améliorations apportées à la suite des recommandations de notre *Rapport annuel 2007*.

Les mesures prises pour donner suite à chacune des recommandations sont décrites ci-après.

VUE D'ENSEMBLE DU PROGRAMME

Maintien du rôle

Recommandation 1

Pour faire en sorte que le rôle des vendeurs de biens et services taxables soit complet et exact et que le juste montant de taxe soit versé, le ministère du Revenu doit :

- *s'assurer de pouvoir comparer le registre des noms commerciaux du gouvernement avec son nouveau système intégré de gestion – ce qui lui permettrait d'effectuer un suivi auprès des entreprises dont le nom figure au registre, mais non dans la base de données de la TVD;*
- *dans le cadre de réunions ultérieures concernant l'imposition interprovinciale, soulever la possibilité de conclure des accords de perception fiscale avec les autres provinces en vertu desquels toutes les taxes de vente provinciales seraient perçues au point de vente et versées à la province dans laquelle les biens taxables sont expédiés et consommés.*

État actuel

Le Ministère a fait des progrès dans le maintien du rôle d'imposition. Il nous a informés qu'en avril 2008, il avait signé un protocole d'entente avec la Direction des compagnies et des sûretés mobilières du ministère des Services gouvernementaux, afin de recevoir des données semestrielles sur les entreprises visées par la *Loi sur les noms commerciaux* et la *Loi sur les sociétés en commandite*. Le Ministère prévoit examiner ces données et les comparer aux siennes pour repérer les vendeurs non inscrits aux fins de la TVD. La plus récente information reçue couvrait la période se terminant en octobre 2008. Nous croyons comprendre qu'après notre suivi, le Ministère a comparé cette information à sa propre base de données et conclu qu'il y avait une forte corrélation entre les deux. Le Ministère compte aussi sur les renvois issus de la vérification, la comparaison avec les données fédérales et les cas signalés par le ministère du Travail pour avancer dans ce dossier.

En 2008, le Ministère a établi un Comité interprovincial sur les pratiques exemplaires pour qu'il discute des domaines d'intérêt communs, dont la réciprocité interprovinciale de la perception fiscale. Il a également examiné toutes les ententes existantes avec d'autres provinces afin d'en déterminer l'efficacité ainsi que les améliorations possibles. En 2009, le gouvernement a annoncé que l'Ontario participerait à la taxe de vente harmonisée sous administration fédérale. Une fois que cette transition aura eu lieu, la réciprocité de la perception fiscale sera négociée avec l'Agence du revenu du Canada.

APPLICATION : VÉRIFICATIONS CONCERNANT LA TVD

Rôle vérifiable

Recommandation 2

Pour faire en sorte que les vendeurs pouvant présenter un risque élevé ne soient pas systématiquement exclus de la sélection des vérifications, nous invitons le ministère du Revenu à revoir son processus de sélection des vérifications pour y inclure tant les vendeurs nouvellement inscrits que les vendeurs à temps partiel.

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait donné suite à cette recommandation en créant un système automatisé de sélection des vérifications appelé Flexible and Integrated Risk Systems (FAIRS), qui a été mis en oeuvre en mars 2009. Le Ministère utilise le système pour s'assurer qu'aucun vendeur n'est exclu du rôle d'imposition vérifiable aux fins de la sélection des vérifications.

Le Ministère a aussi démontré qu'il avait inclus les vendeurs nouvellement inscrits et les vendeurs à temps partiel dans le processus de sélection des vérifications.

Sélection des vérifications

Recommandation 3

Pour faire en sorte d'atteindre ses objectifs, à savoir garantir que le juste montant de taxe est versé à la province et renforcer l'observation volontaire chez l'ensemble des vendeurs, le ministère du Revenu doit :

- *terminer l'élaboration du système d'évaluation du risque factuel automatisé et centralisé pour la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification et l'implanter le plus tôt possible;*
- *préciser le nombre ou le pourcentage approximatif de remboursements à risque élevé émis sous réserve de vérification qui doivent être vérifiés chaque année et veiller à ce que les vérifications soient effectuées.*

État actuel

Comme il est mentionné plus haut, le Ministère a mis en oeuvre le système automatisé d'évaluation des risques et de sélection des vérifications (FAIRS) en mars 2009. Ce système doit inclure une fonction améliorée, censée être déployée en octobre 2009, pour la sélection des remboursements émis sous réserve de vérification.

Le Ministère n'a pas précisé le pourcentage de remboursements à risque élevé émis sous réserve

de vérification qui doivent être vérifiés chaque année, comme nous l'avions recommandé. Cependant, le Ministère nous a informés qu'étant donné la conversion prévue de la TVD en taxe de vente harmonisée sous administration fédérale, il serait envisagé d'examiner tous les remboursements émis sous réserve de vérification. À cet égard, il a récemment fait une évaluation manuelle des risques associés à tous les remboursements émis sous réserve de vérification afin de déterminer les risques fiscaux potentiels et de faire en sorte que les vérifications soient choisies de façon appropriée.

Étendue de la vérification

Recommandation 4

Pour s'assurer de prendre en compte tous les vendeurs dans le cadre de la sélection des vérifications et pour renforcer l'observation volontaire au moyen d'un niveau de vérification suffisant et représentatif, le ministère du Revenu doit :

- *surveiller continuellement le niveau de vérification des trois catégories de vendeurs et s'efforcer d'atteindre ses objectifs de niveau de vérification pour chacune d'elles le plus tôt possible;*
- *effectuer la sélection des vérifications parmi tous les secteurs d'activité de la population des vendeurs;*
- *faciliter la sélection des vérifications et le processus d'évaluation des résultats en réduisant le nombre de codes de profil utilisés et en les définissant de façon plus précise.*

État actuel

Le Ministère a élaboré une stratégie de sélection des vérifications afin de faciliter la conversion progressive de la TVD. Cette stratégie mettait l'accent sur les secteurs à risque élevé, particulièrement les gros vendeurs, qui représentent 75 % du total des taxes remises, et les petits et moyens vendeurs considérés comme présentant un risque élevé.

Afin de faciliter la sélection des vérifications, le Ministère a utilisé le nouveau système, FAIRS, pour générer des données sur tous les gros vendeurs (dont le nombre s'élève à 10 000), examiner et évaluer le risque associé à chacun d'eux, puis choisir et prioriser les vérifications en conséquence. Le Ministère a aussi utilisé FAIRS pour identifier les petits et moyens vendeurs à risque élevé parmi lesquels il choisira ceux à vérifier.

Le Ministère n'a pas déterminé quand il conclura ses vérifications du programme de la TVD parce que l'Agence du revenu du Canada ne s'est pas encore engagée à effectuer des vérifications après la transition.

Nous avons appris que le Ministère avait opéré la transition des codes de profil aux codes du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), qui sont compatibles avec les codes utilisés par l'Agence du revenu du Canada. Bien que nous ayons recommandé de réduire le nombre de codes utilisés, le nouveau système a fait passer ce nombre de 255 à 790. Le Ministère nous a dit qu'il devait procéder ainsi pour faire une classification plus spécifique des entreprises et respecter les exigences de son nouveau logiciel d'administration et de vérification des taxes et impôts, ONT-TAXS. Il a regroupé les codes semblables en codes homologues afin de faciliter et d'améliorer la sélection des vérifications et l'évaluation des risques.

Dossiers de travail

Recommandation 5

Pour contribuer à assurer le maintien de la confidentialité des renseignements des contribuables et prouver que les vérifications ont été planifiées et exécutées comme il se doit, le ministère du Revenu doit :

- *veiller à ce que tous les dossiers de travail soient entreposés de façon sûre et soient disponibles aux fins d'examen;*
- *s'assurer que les dossiers de travail contiennent la documentation nécessaire pour prouver que tous les travaux requis ont été planifiés et exécutés comme il se doit et qu'ils ont été examinés et approuvés par un directeur de la vérification.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait apporté les améliorations suivantes en réponse à nos recommandations sur les dossiers de travail :

- À un endroit, le Ministère a mis à l'essai un processus de dossiers de travail électroniques pour toutes les vérifications « sans modification ». Le projet pilote ayant été couronné de succès, le processus a été mis en oeuvre partout. Le Ministère s'est alors mis à la recherche d'autres types de vérifications où les documents de travail pourraient être stockés sous format électronique.
- sLe Ministère a fait la conversion à un nouveau logiciel d'administration et de vérification des taxes et impôts, ONT-TAXS, qui permet de scannériser les documents à l'appui, de les annexer électroniquement au fichier et d'assurer ainsi le stockage électronique de tous les dossiers de travail.
- Il a renforcé la politique sur la documentation de vérification, qui est énoncée dans le Manuel de vérification intégrée axée sur le risque, diffusé en juin 2009. Il a aussi élaboré un programme de formation, qui sera offert aux gestionnaires et aux vérificateurs en octobre 2009 pour les sensibiliser aux exigences en matière de documentation des dossiers de vérification.
- En avril 2009, le Ministère a établi une Unité d'examen de la vérification. Cette unité, qui se compose d'un directeur de la vérification et de deux agents principaux des opérations, est chargée d'examiner un échantillon de fichiers après évaluation afin de vérifier la conformité aux normes en matière de documentation et d'en rendre compte à la haute direction du Ministère. Elle prévoit entreprendre ces examens durant le troisième trimestre de 2009-2010.

Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas encore répondu à nos préoccupations concernant la sécurité des dossiers de travail sur papier ni amélioré ses processus entourant l'examen et l'approbation de cette information par un directeur de la vérification. Cependant, après notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il comptait ajouter un module à ses dossiers électroniques pour consigner l'examen et l'approbation des documents de travail par les directeurs de la vérification.

Pénalités

Recommandation 6

Afin d'inciter les contribuables à verser le juste montant de la taxe, le ministère du Revenu doit respecter sa propre politique voulant que des pénalités soient imposées dans tous les cas où un avis de cotisation est émis pour raisons de négligence, de manque d'attention, d'omission volontaire ou de fraude; dans le cas où les pénalités ne sont pas imposées, les raisons doivent être clairement documentées et elles doivent être approuvées par le directeur de la vérification.

De plus, dans les cas comportant l'imposition possible d'une pénalité significative (c'est-à-dire dépassant un seuil préétabli), le Ministère devrait envisager de confier le cas à du personnel de niveau supérieur pour qu'il l'examine et décide d'imposer ou non la pénalité.

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'il avait pleinement mis en oeuvre nos recommandations concernant les pénalités. En juin 2009, il a publié le Manuel de vérification intégrée axée sur le risque, qui énonce les politiques sur l'application, la documentation et l'approbation des pénalités. Il a aussi établi un Comité consultatif sur le guide de vérification, qui regroupe des gestionnaires et des vérificateurs de tous les secteurs de programmes et qui se réunit à intervalles périodiques pour discuter des politiques.

L'Unité d'examen de la vérification que le Ministère a établie en mars 2009 en réponse à la recommandation qui précède se penchera sur les pénalités dans le cadre de son examen des normes en matière de documentation afin d'en assurer l'application uniforme et la conformité aux lois, et elle présentera des rapports sur les résultats à la haute direction du Ministère.

Surveillance du personnel de vérification

Recommandation 7

Afin de maximiser les heures de vérification productives et le nombre d'avis de cotisation connexes, le Ministère doit :

- *faire enquête sur les raisons des taux d'absentéisme relativement élevés parmi les vérificateurs et prendre les mesures correctives nécessaires;*
- *s'assurer que les vérificateurs respectent la politique du Ministère en matière d'horaire flexible et limitent les déficits d'heures accumulées à 14 heures et demie au maximum en tout temps;*
- *continuer de surveiller le temps de travail des vérificateurs imputé aux déplacements afin de le réduire encore davantage;*
- *définir les pratiques exemplaires et autres stratégies employées par les vérificateurs qui obtiennent constamment des taux de recouvrement élevés par heure de vérification.*

État actuel

Le Ministère nous a informés que, depuis notre *Rapport annuel 2007,* il avait apporté les améliorations suivantes à la surveillance du personnel de vérification :

- Il s'est engagé à faire en sorte que tous les membres du personnel qui dépassent le seuil d'absentéisme du Ministère participent au Programme d'encouragement à l'assiduité et il surveille ce processus.
- Depuis janvier 2008, il envoie des rapports mensuels sur l'absentéisme aux cadres supérieurs pour que ceux-ci assurent un suivi.
- Il exige des gestionnaires qu'ils surveillent l'absentéisme au moyen du système d'information (WIN) du gouvernement et qu'ils fassent un examen mensuel des feuilles de présence pour veiller à ce que le nombre d'heures accumulées ne dépasse pas la limite de 14,5 heures.
- Il a mis à jour sa politique sur la déclaration des heures de travail, l'horaire flexible et ses limites. Cette politique est réitérée dans le Manuel de vérification intégrée afin d'encourager la conformité.
- En mars 2009, il a établi un Comité consultatif sur le Manuel de vérification, composé de gestionnaires et de vérificateurs de tous les secteurs de programmes, qui se réunit à intervalles périodiques pour repérer et mettre en commun les pratiques exemplaires en matière de vérification afin de maximiser le recouvrement des revenus.

Nous avons examiné un rapport d'assiduité sur les congés de maladie à court terme que le Ministère a fourni pour la période de janvier à mars 2009 et nous avons noté que ce rapport faisait état des mesures prises pour réduire les absences. Le Ministère nous a informés que les gestionnaires examinaient et surveillaient les heures de déplacement afin de repérer les membres du personnel dont le total est supérieur à la moyenne, mais qu'aucune réduction notable du nombre d'heures de déplacement n'avait été enregistrée.

FONCTION DE PERCEPTION

Débiteurs impayés

Recommandation 8

Pour remédier à l'augmentation des débiteurs impayés, le ministère du Revenu doit être davantage proactif dans la prise de mesures de perception promptes et rigoureuses et veiller à ce que toutes les activités de perception soient documentées de façon suffisante.

État actuel

Le Ministère a fait des progrès dans la mise en oeuvre de nos recommandations concernant les efforts de perception. Son nouveau logiciel d'administration et de vérification des taxes et impôts (ONT-TAXS) comporte une fonction perception, que le Ministère a commencé à utiliser en novembre 2008. En conséquence, le Ministère priorise maintenant les charges de travail de ses percepteurs en fonction de l'évaluation des risques. Il nous a dit qu'il s'attendait à ce que la nouvelle méthodologie

permette de diriger le bon compte vers le bon percepteur, de façon à accélérer et à uniformiser les activités de perception, et que son personnel de perception donnait suite à 85 % des comptes dans un délai de 90 jours. Cependant, le solde des comptes en souffrance était passé de 967 millions au moment de notre vérification à 1,05 milliard de dollars au 31 mars 2009, et 273 millions de dollars additionnels avaient été radiés.

En ce qui concerne la documentation, ONT-TAXS englobe une fonction permettant de documenter chaque étape du processus de perception et de consigner toutes les activités de perception et leurs résultats dans le système de façon uniforme et efficace.

Déclarations en retard et non-déclarants

Recommandation 9

Afin de renforcer la probabilité de recevoir les déclarations de TVD en retard et les versements de taxe connexes, le ministère du Revenu doit veiller à ce que :

- *le contact initial avec les vendeurs concernés se fasse plus rapidement;*
- *le suivi auprès des vendeurs concernés se fasse en temps opportun et de façon continue à la suite du contact initial, et ce, jusqu'au règlement du compte.*

État actuel

En janvier 2009, le Ministère a commencé à émettre des avis automatisés de cotisation estimative aux vendeurs qui n'avaient pas produit leurs déclarations de TVD dans les délais. Un avis automatisé de cotisation estimative est immédiatement envoyé à tout vendeur qui a omis de produire ses déclarations, et le processus se répète chaque mois.

Le Ministère nous a informés qu'entre janvier et juin 2009, il avait émis environ 83 000 avis de cotisation estimative à environ 63 000 vendeurs, ce qui lui a permis de recouvrer 34 millions de dollars. Le Ministère s'attend à ce que le nombre de nouveaux comptes renvoyés à la Direction de la perception parce que le vendeur n'a pas produit sa déclaration de TVD diminue avec le temps, au fur et à mesure que les vendeurs prendront conscience de l'obligation de produire leurs déclarations dans les délais.

ENQUÊTES SPÉCIALES

Recommandation 10

Afin de garantir que tous les cas qui justifient la tenue d'une enquête font effectivement l'objet d'une enquête et que les résultats des enquêtes et des poursuites judiciaires, le cas échéant, sont pris en compte dans les vérifications ultérieures, le ministère du Revenu doit :

- *se doter des effectifs nécessaires pour s'assurer que tous les renvois justifiant une enquête font effectivement l'objet d'une enquête;*
- *analyser les résultats des enquêtes et des poursuites judiciaires et, au besoin, communiquer ceux-ci à l'ensemble des vérificateurs et des directeurs de la vérification pour qu'ils puissent en tenir compte dans leur travail.*

État actuel

Le Ministère nous a informés que, plus tôt cette année, sa Direction des enquêtes spéciales avait engagé deux employés additionnels pour qu'ils participent aux enquêtes associées au programme de la TVD. Cependant, au moment de notre suivi, ces ressources avaient été réaffectées à des dossiers prioritaires ou plus urgents. Le programme de la TVD ayant commencé à réduire ses activités en prévision de la transition à la nouvelle taxe de vente harmonisée, les enquêteurs devaient mener à bien les enquêtes qui leur avaient été confiées et s'abstenir d'accepter de nouveaux dossiers, sauf dans des circonstances exceptionnelles.

Le Ministère a aussi mis en oeuvre une procédure pour communiquer les résultats des enquêtes et des poursuites judiciaires aux vérificateurs et aux directeurs de la vérification. Une note indiquant les résultats de chaque poursuite judiciaire est diffusée dans les deux semaines suivant la réception de l'avis des procureurs du Ministère à la Direction des services juridiques.

Chapitre 4
Section
4.14

Universités — Gestion des installations

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.14 du *Rapport annuel 2007*

Contexte

L'Ontario compte 19 universités financées par des fonds publics (18 en 2006), fréquentées à l'automne 2008 par 448 000 étudiants à temps plein ou partiel (436 000 en 2006), chaque établissement accueillant entre 1 000 et 74 000 étudiants (entre 3 400 et 72 000 en 2006). Durant l'exercice se terminant le 30 avril 2008, les recettes d'exploitation totales s'élevaient à environ 6,3 milliards de dollars; de ce montant, 3,1 milliards de dollars provenaient de subventions provinciales, 2,4 milliards de dollars des frais de scolarité, et le reste, de dons, de placements et d'autres sources. Les dépenses d'exploitation totales s'établissaient à environ 5,8 milliards de dollars.

Les universités ontariennes sont propriétaires de la majorité de leurs installations. Un rapport publié en 2007 par le Conseil des universités de l'Ontario déclarait que les universités de la province géraient un portefeuille de 918 bâtiments totalisant une superficie de 5,6 millions de mètres carrés, abstraction faite des résidences des étudiants. Le coût de remplacement de ces installations était évalué à 14,4 milliards de dollars en mars 2007, alors que la valeur des infrastructures connexes, comme les chaudières et les systèmes d'alimentation électrique, était estimée à 2,2 milliards de dollars. En mars 2007, l'âge moyen des bâtiments était de plus de 30 ans.

À titre de propriétaires de leurs installations, les universités doivent prendre à leur charge les coûts des services publics et de l'entretien courant, des réparations et des services de sécurité. Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités s'attend à ce que les fonds nécessaires pour payer ces dépenses proviennent d'une source autre que les recettes d'exploitation des universités. Outre les dépenses d'exploitation courantes, les universités doivent aussi prendre en charge l'entretien des installations afin de les maintenir en bon état. Le Ministère aide les universités à assumer ces coûts par l'entremise de subventions octroyées en vertu du Fonds de réfection des installations, qui totalisent 26,7 millions de dollars par année.

Compte tenu des retards croissants concernant les projets d'immobilisations requis pour maintenir en bon état les installations des universités et de la nécessité de disposer d'information fiable pour la prise de décisions, les universités ont acheté en 2001 un système commun de gestion des immobilisations. D'après les données de ce système, les activités d'entretien différées étaient évaluées à 1,6 milliard de dollars en mars 2007.

L'objectif de notre vérification de 2007 était de déterminer si les universités disposaient de processus appropriés pour gérer et entretenir de manière efficiente leurs installations d'enseignement et d'administration. Nous avons examiné les pratiques de gestion des installations de trois universités – l'Université Carleton, l'Université McMaster et l'Université de Guelph. Les 15 autres universités et l'École d'art et de design de l'Ontario ont répondu à un questionnaire à propos de leurs politiques et pratiques.

Nous avons constaté qu'il serait utile pour les trois universités de disposer de renseignements plus détaillés concernant l'utilisation de l'espace et l'exploitation des bâtiments et terrains.

Dans les trois universités, nous avons aussi constaté ce qui suit :

- Pour l'exercice 2005-2006, la valeur de l'ensemble des projets de renouvellement des immobilisations dans les trois universités s'élevait à 18,3 millions de dollars – soit moins de 5 % de la valeur totale des activités d'entretien différées, ce qui n'était pas suffisant pour réduire le retard accumulé dans les projets d'entretien différés.
- L'utilité du système de gestion des immobilisations des universités pour l'établissement de l'ordre de priorité des projets de renouvellement des immobilisations pourrait être améliorée par la mise en oeuvre de procédures permettant d'entrer plus rapidement dans le système les données relatives aux projets de renouvellement achevés et par la vérification, pour un échantillon d'installations, de la fiabilité des prévisions d'entretien différé fournies par le système.
- Les procédures visant à s'assurer que l'espace réservé à l'enseignement et à l'administration est utilisé de manière efficace devaient être améliorées. Un nouveau système d'établissement des horaires mis en place dans l'une des universités était censé améliorer de 30 % l'utilisation de l'espace réservé à l'enseignement.
- Des analyses supplémentaires étaient nécessaires pour comparer les coûts d'exploitation de chacune des installations à ceux d'installations semblables appartenant à l'université même ou à ceux d'autres universités, afin de déterminer les possibilités de réduire les coûts et de prendre les mesures qui s'imposent à cette fin.
- En ce qui concerne les acquisitions, nous avons constaté avec plaisir que les politiques mises en place par les universités favorisaient des pratiques d'approvisionnement ouvertes et concurrentielles et que les politiques étaient généralement respectées pour les achats relatifs aux bâtiments et aux terrains que nous avons examinés.

Nous avons formulé un certain nombre de recommandations aux fins d'amélioration et le Ministère et les trois universités se sont engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Les trois universités qui ont reçu notre visite ainsi que le Ministère nous ont fourni de l'information au printemps 2009 sur l'état de la mise en oeuvre des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2007*. D'après l'information reçue, des progrès indéniables ont été accomplis, compte tenu en particulier de l'ampleur des efforts requis pour donner suite à l'intégralité de nos recommandations. L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

RENOUVELLEMENT DES INSTALLATIONS

Entretien différé

Recommandation 1

Pour s'assurer que les décisions relatives à l'entretien des installations universitaires sont fondées sur des données pertinentes, les universités devraient :

- *vérifier périodiquement que les modèles de renouvellement utilisés par le système de gestion des immobilisations génèrent des prévisions fiables en ce qui concerne les projets d'entretien différés;*
- *établir des programmes pour réinspecter périodiquement l'état des installations;*
- *instaurer des examens périodiques et indépendants pour s'assurer que les procédures respectent l'esprit du programme d'évaluation de l'état des installations;*
- *tenir les données sur l'état des installations dans la base de données de gestion des immobilisations à un degré de détail conforme à la façon dont les projets de renouvellement sont entrepris et mettre à jour la base de données à mesure que les projets sont achevés.*

Pour s'assurer que les installations universitaires offrent des environnements de travail et d'apprentissage efficaces, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités devrait collaborer avec les universités pour établir un plan de réduction de l'ampleur des projets d'entretien différés.

État actuel

Le Ministère a affirmé qu'il avait demandé aux universités (et aux collèges) en juin 2008 qu'elles lui soumettent de l'information sur les installations de leurs campus pour faciliter la prise des décisions ministérielles relatives au financement des immobilisations. Les renseignements demandés comprenaient les ratios d'utilisation de l'espace, la valeur des activités d'entretien différées et le coût de remplacement des bâtiments ainsi que les projets d'immobilisations prioritaires. Le Ministère a également indiqué qu'il élaborait, avec l'aide du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure, un plan d'investissement à long terme complet et une méthode d'évaluation des projets pour répondre aux besoins d'investissements permanents, y compris les besoins en matière d'entretien différé, des établissements d'enseignement postsecondaires de l'Ontario. Cette initiative prévoit l'embauchage de consultants qui travailleront avec la direction des établissements d'enseignement postsecondaires pour définir les besoins en matière d'investissement, établir l'ordre de priorité de ces besoins et communiquer les pratiques exemplaires. Le Ministère prévoit mener cette initiative à terme en 2009.

En plus de la subvention annuelle de 26,7 millions de dollars qu'il verse au titre du programme de renouvellement des installations, le Ministère a octroyé aux universités un financement important – une subvention ponctuelle de 335 millions de dollars en 2008 pour réduire le retard accumulé dans les projets d'entretien différés et un montant de 427 millions de dollars pour 2009-2010 et 2010-2011 relativement au Programme d'infrastructure du savoir, qui peuvent servir tant pour la construction de nouveaux bâtiments que pour la rénovation d'anciens bâtiments.

Chacune des trois universités qui ont reçu notre visite a pris des mesures pour mettre en oeuvre comme suit une partie des recommandations :

- Conformément à ce dont nous avons discuté dans notre rapport de 2007, les universités de l'Ontario ont acheté conjointement un système de gestion des immobilisations, qui leur fournit le coût estimatif de leurs activités d'entretien différées ainsi que des prévisions quant au moment où des investissements sont requis dans le renouvellement des immobilisations. L'une des universités nous a informés qu'elle avait examiné les estimations du coût et du calendrier de différents travaux d'entretien nécessaires produites par le système et qu'elles étaient exactes. Les deux autres universités avaient commencé à instaurer des procédures de vérification périodique de l'exactitude des renseignements fournis par le système.
- On nous a dit que toutes les universités de l'Ontario avaient convenu de mettre à jour, selon un cycle de sept ans au moins, les bases de données sur l'état des bâtiments dans le système de gestion des immobilisations. L'une des universités qui ont reçu notre visite met à jour sa base de données sur l'état des bâtiments selon un cycle de cinq ans, au rythme

de 20 % des bâtiments par année. Les deux autres ont indiqué qu'elles avaient aussi décidé d'adopter ce cycle (l'une d'elles procédait à une revérification complète de son portefeuille de bâtiments au cours des deux prochaines années avant de passer au cycle de cinq ans).

- Au moment de notre suivi, les trois universités s'employaient à consigner les données sur l'état des bâtiments de façon suffisamment détaillée pour leur permettre de mettre à jour la base de données à la fin de chaque projet de renouvellement au lieu d'attendre la réévaluation périodique de l'état général des bâtiments concernés. De plus, les universités de l'Ontario ont mis sur pied un comité de l'infrastructure chargé de travailler avec le fournisseur du système de gestion des immobilisations pour améliorer le système, afin que les données sur l'état de l'infrastructure des campus comme les conduites d'eau principales, les égouts, les trottoirs, les routes et l'éclairage des voies de circulation puissent être consignées et utilisées en vue d'obtenir des estimations du retard accumulé dans les projets d'entretien différés et de prévoir les investissements requis dans le renouvellement des immobilisations pour ces biens également.
- On nous a aussi dit que les universités avaient terminé récemment un processus de demande de propositions pour retenir les services d'un seul évaluateur en bâtiment chargé de fournir un service uniforme et économique de vérification des installations et d'entrée des données pour le système des universités de l'Ontario. Au cours des 12 prochains mois, une superficie d'environ 25 millions de pieds carrés fera l'objet d'une vérification. La proposition comprenait l'établissement d'un prix pour la vérification standard du système et une vérification complète modifiée qui répondra à la recommandation voulant que chaque institution recueille des données conformes à la façon dont les projets de renouvellement sont entrepris en général. Si elle est mise en oeuvre de façon efficace, cette vérification permettra également de garantir que les procédures répondent à l'objectif du programme d'évaluation de l'état des installations. Parmi les universités participantes, six, représentant en tout une superficie de 14 millions de pieds carrés, se sont engagées à mettre en oeuvre la vérification complète modifiée.

Établissement de l'ordre de priorité des projets de renouvellement

Recommandation 2

Pour s'assurer que les fonds destinés au renouvellement des immobilisations sont affectés aux projets de première importance, les universités devraient prendre des mesures pour faire en sorte d'avoir à leur disposition des calendriers exacts et complets des projets de renouvellement à exécuter chaque année et, lorsque les fonds sont insuffisants pour réaliser tous les projets prévus, mettre en oeuvre des méthodes officielles pour établir l'ordre de priorité des projets.

État actuel

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les universités qui ont reçu notre visite s'employaient à consigner les données sur l'état des bâtiments dans leur base de données d'une façon suffisamment détaillée pour leur permettre de mettre à jour la base de données à la fin de chaque projet de renouvellement. Elles nous ont informés que ce projet leur permettra progressivement d'utiliser l'un des outils du système de gestion des immobilisations conçu pour faciliter les processus formels d'établissement de l'ordre de priorité des projets. De plus, l'une des universités prévoit mettre à l'épreuve une modification du système qui vise à permettre aux évaluateurs en bâtiment d'inclure les facteurs de risque dans leurs évaluations et d'accroître ainsi l'efficacité de l'outil servant à établir l'ordre de priorité des projets.

UTILISATION DES INSTALLATIONS

Recommandation 3

Pour s'assurer de réduire les besoins en matière d'espace et les coûts des installations connexes, les universités devraient :

- *mettre en place des systèmes et des procédures pertinents pour mesurer et analyser les heures d'utilisation par rapport aux heures disponibles, ainsi que l'espace nécessaire par rapport à l'espace utilisé, et rendre des comptes à ce sujet;*
- *définir des objectifs d'utilisation de l'espace à atteindre sur une période de trois à cinq ans.*

État actuel

Les trois universités qui ont reçu notre visite ont fait des progrès à divers degrés pour ce qui est de la mise en oeuvre de ces recommandations, comme suit :

- L'une des universités comptait déjà un cadre responsable de la gestion de l'espace au moment de notre vérification en 2007. Ce cadre est chargé de tenir à jour les données de l'université sur l'espace réservé aux salles de classe et aux laboratoires et de continuer à coordonner les examens annuels de l'utilisation de l'espace et les études sur les besoins en matière d'espace. L'université poursuivait les efforts déployés pour atteindre les objectifs en matière d'utilisation de l'espace qui lui avaient été recommandés précédemment par les experts-conseils auxquels elle avait confié la réalisation d'un examen dans ce domaine.
- Une autre université avait embauché un cadre chargé de la planification de l'espace et des immobilisations ainsi qu'un technicien de la planification de l'espace pour tenir à jour les données sur l'espace réservé aux salles de classe et aux laboratoires et implanter un système logiciel de gestion de l'espace. Le système est conçu de manière à permettre à l'université de préparer un rapport sur la gestion de l'espace qui compare l'espace utilisé par chaque professeur aux normes en matière d'espace publiées par le Conseil des universités de l'Ontario. À compter de l'automne 2009, des vérifications de l'espace comprenant, par exemple, des analyses des heures d'utilisation par rapport aux heures disponibles seront effectuées pour chaque professeur. De plus, un comité de planification de l'espace a été mis sur pied pour utiliser cette information dans l'élaboration de politiques de gestion de l'espace qui prennent en compte les questions d'utilisation, d'affectation et de gestion.
- L'autre université a inclus dans les tâches d'un nouveau poste de cadre supérieur la responsabilité de l'utilisation de l'espace réservé aux salles de classe. Ce cadre sera chargé de superviser un projet visant à répertorier de nouveau l'espace réservé aux salles de classe et à élaborer un plan d'utilisation de l'espace.

INFORMATION POUR LE CONTRÔLE DES COÛTS

Recommandation 4

Pour faciliter la gestion des coûts des installations, les universités devraient mettre en oeuvre des systèmes et des procédures pour offrir à la direction l'information nécessaire pour :

- *pouvoir prendre en compte les coûts des installations au moment de la prise de décisions, y compris les coûts relatifs à la conception et à l'approbation des nouveaux programmes d'enseignement et projets de recherche;*
- *effectuer une analyse comparative des coûts internes et externes pour repérer les bonnes et les mauvaises pratiques et prendre les mesures qui s'imposent pour promouvoir ou corriger les pratiques, selon le cas.*

État actuel

Les trois universités participaient à de vastes enquêtes sur les coûts liés aux bâtiments et comparaient leurs coûts d'exploitation totaux par catégorie aux moyennes publiées. Ces comparaisons sont utiles pour repérer les cas où les coûts pour l'ensemble de l'université sont supérieurs à la moyenne dans

certaines catégories; elles peuvent également servir de base pour prendre des mesures correctives.

On nous a informés que l'Association canadienne du personnel administratif universitaire avait entrepris un projet conjoint avec l'Association of Higher Education Facilities Officers (connue sous le nom d'APPA) visant à établir une version canadienne du système de référence des indicateurs de rendement des installations de l'APPA. Le système vise à recueillir des données sur les activités des installations se rapportant à l'administration, à la construction, à l'énergie, à l'entretien général, aux services de garde, aux services d'entretien des terrains, à l'état des installations et à la satisfaction de la clientèle. La version canadienne permettra de faire des comparaisons exhaustives du rendement des activités des installations universitaires dans l'ensemble du Canada, et les universités de l'Ontario ont accepté de participer à l'initiative. Les universités participaient également à un projet de comparaison du rendement énergétique avec l'Office de l'électricité de l'Ontario, dont les résultats devraient être connus à l'automne 2009.

Les universités qui ont reçu notre visite disposaient de différents niveaux de renseignements au sujet des coûts d'exploitation des bâtiments individuels. Deux universités avaient de l'information sur les coûts des services de garde et d'entretien général par bâtiment, tandis que l'une ne disposait pas d'un système rigoureux pour l'affectation de ces coûts. Deux avaient de l'information sur les coûts des services publics par bâtiment grâce à une large utilisation du comptage divisionnaire; l'une disposait de ce genre d'information uniquement pour les bâtiments rénovés ou nouvellement construits. Ces renseignements servent à repérer les possibilités d'économiser en permettant d'effectuer une analyse comparative des coûts. Par exemple, une université a indiqué que l'analyse de la consommation d'énergie lui avait permis de planifier des projets d'économie d'énergie de façon plus stratégique et mieux ciblée.

La mise en oeuvre de nos recommandations requiert des analyses détaillées des données sur les coûts d'exploitation et l'utilisation des bâtiments individuels pour déterminer l'impact sur les coûts d'exploitation de divers facteurs – comme les heures d'utilisation, le degré d'utilisation, la conception du bâtiment et le type de matériaux de finition utilisés dans la construction – et distinguer ainsi les pratiques médiocres des pratiques exemplaires. Les universités qui ont reçu notre visite ne prévoyaient pas effectuer ce genre d'analyses. Nous reconnaissons qu'il peut être pratique de recueillir les renseignements nécessaires uniquement pour les bâtiments rénovés et nouvellement construits, mais certaines constatations issues de l'analyse des données de ces bâtiments peuvent également aider à limiter les coûts d'exploitation des bâtiments plus anciens.

SURVEILLANCE DU RENDEMENT ET CONTRÔLE DE LA QUALITÉ

Recommandation 5

Pour garantir l'optimisation des ressources et l'exécution satisfaisante des travaux, les universités devraient :

- *songer à définir des objectifs en matière de niveau de service et exiger que les services des bâtiments et terrains et de sécurité rendent des comptes sur la réalisation de ces objectifs;*
- *mettre en oeuvre des inspections de supervision des travaux effectués par le personnel et par les sous-traitants pour en évaluer la qualité et l'exhaustivité, et consigner les résultats de ces inspections;*
- *utiliser les résultats des sondages et les données relatives aux plaintes dans le cadre de l'évaluation du rendement des services et du personnel.*

État actuel

Les services des bâtiments et terrains des universités qui ont reçu notre visite avaient élargi ou mis en oeuvre l'évaluation des niveaux de service qu'ils fournissaient relativement aux services de garde et d'entretien général des bâtiments et, dans un cas, à l'entretien des terrains. Ils s'évaluaient par rapport

aux cinq niveaux de service définis pour chaque catégorie par l'Association of Higher Education Facilities Officers.

Bien que les initiatives des services des bâtiments et terrains soient utiles, la mise en oeuvre de notre recommandation exige que les universités utilisent l'information disponible sur les niveaux de service et les coûts connexes pour fixer des objectifs en matière de niveaux de service qui visent un juste équilibre entre l'offre d'un milieu de travail et d'apprentissage sécuritaire et productif et les fonds disponibles. Une université a indiqué que même si elle ne fixe pas encore d'objectifs en matière de niveaux de service pour son service des bâtiments et terrains, ses décisions budgétaires les plus récentes garantissent le maintien des niveaux minimums de services de garde qu'elle estime nécessaires pour offrir un milieu d'apprentissage et de travail acceptable. Il s'agit d'une étape vers l'établissement d'un lien entre les dépenses et des niveaux de services particuliers.

Les trois universités qui ont reçu notre visite nous ont également informés qu'elles élaboraient ou élargissaient des procédures pour :

- effectuer et documenter des inspections visant à vérifier si les niveaux de service prévus ou sous-traités sont fournis – par exemple, l'une des universités dotait ses gestionnaires des services de garde de dispositifs portatifs pour surveiller et consigner le rendement;
- utiliser l'information des sondages pour évaluer le rendement des services – dans l'une des universités, les professeurs et les étudiants d'une faculté ont conçu et mené un vaste sondage sur la satisfaction à l'égard de l'entretien et de la propreté de toutes les installations de l'université.

Une université a indiqué qu'elle avait également offert de la formation au personnel de l'entretien général sur l'utilisation de son système d'information de gestion pour qu'il gère de façon plus efficace les ordres de travail. Elle a indiqué que son arriéré d'ordres de travail remontant à plus de 90 jours avait ainsi diminué de 75 %. Elle a également mis en oeuvre un moyen de transport plus efficient des gens de métier sur le campus qui devrait, selon elle, lui permettre de réaliser des économies de coûts substantielles.

Chapitre 5

Examen de la publicité gouvernementale

INTRODUCTION

En examinant les activités de mon Bureau au cours des douze derniers mois en ce qui concerne la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* (la Loi), je me suis souvenu des mots prononcés en décembre 2004 par le président du Conseil de direction de l'époque au moment de l'adoption du projet de loi : « Chaque dollar affecté à la publicité partisane est une perte – c'est un dollar qui n'est pas dépensé pour fournir des manuels scolaires aux élèves ni pour réduire le temps d'attente aux services des urgences ». Il avait également déclaré ce qui suit : « Ce qu'il faut retenir au bout du compte, c'est que toutes les publicités qui, selon le Bureau du vérificateur général, font la promotion d'intérêts partisans ne verront plus le jour ». Le présent chapitre, qui satisfait aux exigences législatives de la Loi ainsi que de la *Loi sur le vérificateur général* concernant la reddition de compte annuelle à l'Assemblée législative, décrit le travail que nous avons effectué au cours des douze derniers mois pour faire respecter les principes énoncés par le président il y a cinq ans.

HISTORIQUE

La Loi, déposée à la fin de 2003 sous le titre de projet de loi 25, a été adoptée l'année suivante et est entrée en vigueur en décembre 2005 – mais son élaboration a été un travail de longue haleine. Déjà, au milieu des années 1990, les législateurs ont exprimé des préoccupations concernant le bien-fondé de l'utilisation de fonds publics par le gouvernement pour l'achat de publicité pouvant être considérée comme servant des intérêts partisans. Dans notre *Rapport annuel de 1999*, nous avons soulevé des questions concernant la publicité gouvernementale émanant d'un parti politique et le bien-fondé de l'utilisation de deniers publics par le gouvernement de l'époque pour financer certaines campagnes de publicité et de communication. Nous soulignions dans le rapport que l'Ontario n'avait « aucun critère permettant d'établir une distinction entre la publicité gouvernementale informative et la publicité d'un parti politique ». Nous suggérions que « l'établissement de principes, de lignes directrices et de critères qui définissent clairement la nature et les caractéristiques de la publicité financée par les contribuables contribuerait à améliorer l'obligation redditionnelle du gouvernement et/ou de l'Assemblée législative à l'égard du public ».

Entre 1999 et 2003, quatre projets de loi d'intérêt privé ont été déposés, chacun dans le but de fournir un cadre législatif régissant la publicité gouvernementale. Vers la fin de 2004, l'Assemblée législative a promulgué la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* (la Loi), qui vise principalement à interdire la publicité gouvernementale qui pourrait être perçue comme faisant la promotion des intérêts du parti au pouvoir en donnant une impression favorable du gouvernement ou une impression défavorable de tout groupe ou toute personne qui critique le gouvernement. En vertu

de la Loi, accessible à **www.e-laws.gov.on.ca**, la majorité des publicités gouvernementales doivent être examinées et approuvées par le vérificateur général avant d'être utilisées.

Vue d'ensemble de la fonction d'examen de la publicité

En vertu de la Loi, le vérificateur général doit examiner certains types de publicité gouvernementale pour s'assurer qu'ils satisfont aux normes prescrites et, par-dessus tout, que leur contenu n'est pas de nature surtout partisane et qu'il ne peut pas être perçu comme tel. La Loi énonce différentes normes que chaque publicité doit respecter et stipule qu'un « document est partisan si, de l'avis du vérificateur général, il a comme objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir ». La Loi donne également au vérificateur général le pouvoir discrétionnaire de tenir compte de facteurs additionnels lorsqu'il décide si un document a pour objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir (voir la section « Autres facteurs »).

PUBLICITÉS ASSUJETTIES À LA LOI

À l'heure actuelle, la Loi s'applique aux publicités autorisées par les bureaux gouvernementaux – en particulier les ministères gouvernementaux, le Bureau du Conseil des ministres et le Cabinet du premier ministre. Ces bureaux doivent soumettre les propositions de publicité assujetties à la Loi à mon Bureau aux fins d'examen et d'approbation avant de pouvoir les utiliser.

La Loi s'applique aux publicités que les bureaux gouvernementaux ont l'intention, moyennant paiement, de faire publier dans un journal ou un magazine, afficher sur un babillard ou diffuser à la radio ou à la télévision; et aux documents imprimés pour lesquels un bureau gouvernemental propose de payer pour les faire distribuer à des ménages en Ontario par courrier en vrac ou par une autre méthode de livraison en vrac. Les publicités qui répondent à l'une des conditions suivantes – quelle que soit la langue – sont sujettes à examen.

La Loi exclut expressément de l'examen les annonces d'emploi et les avis au public exigés par la loi. En sont également exclues les annonces portant sur la fourniture de biens ou la prestation de services à un bureau gouvernemental et celles concernant une question urgente de santé ou de sécurité publiques.

Même si les documents suivants ne sont pas expressément exclus par la Loi, nous nous sommes entendus avec le gouvernement pour qu'ils n'y soient pas assujettis :

- les annonces publicitaires électroniques affichées sur les sites Web du gouvernement ou n'importe quel site public, sauf les pages Web dont l'adresse URL figure dans un document sujet à examen (voir la sous-section Sites Web, plus loin dans ce chapitre);
- les brochures, les dépliants, les bulletins, les communiqués, les documents de consultation, les rapports et autres imprimés ou publications similaires.

SOUMISSION ET UTILISATION DES DOCUMENTS PUBLICITAIRES

Les articles 2, 3, 4 et 8 de la Loi stipulent que les bureaux gouvernementaux doivent remettre chaque document sujet à examen au Bureau du vérificateur général aux fins d'examen. Le bureau gouvernemental ne peut pas publier, afficher, diffuser ou distribuer le document soumis avant que son chef (c'est-à-dire le sous-ministre) n'ait été avisé de l'approbation de la publicité ou qu'il ne soit réputé l'avoir été.

Par règlement, le Bureau du vérificateur général doit rendre sa décision dans les sept jours ouvrables suivant la réception du document. Si nous ne donnons pas l'avis dans ce délai, le bureau

gouvernemental est réputé avoir été avisé que le document satisfait aux normes de la Loi et qu'il peut utiliser la publicité.

Si le chef est avisé par mon Bureau que le document ne satisfait pas aux normes de la Loi, celui-ci ne peut pas être utilisé. Cependant, le bureau gouvernemental peut soumettre une version révisée du document rejeté aux fins d'un nouvel examen. Comme dans le cas de la soumission initiale, mon Bureau a sept jours pour rendre sa décision.

Une fois qu'un document a été approuvé, le bureau gouvernemental peut l'utiliser au cours des 12 prochains mois. Toutes les décisions du vérificateur général sont définitives en vertu de la Loi.

NORMES AUXQUELLES LES PROPOSITIONS DE PUBLICITÉ DOIVENT SATISFAIRE

Le Bureau du vérificateur général doit d'abord déterminer si la proposition de publicité – un document sujet à examen – satisfait aux normes de la Loi, comme suit :

- Le document doit constituer un moyen raisonnable d'atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants :
  - informer le public des politiques, programmes ou services gouvernementaux existants ou proposés;
  - informer le public de ses droits et responsabilités vis-à-vis de la loi;
  - favoriser ou opposer un comportement social particulier, dans l'intérêt public;
  - promouvoir l'Ontario ou une partie de l'Ontario comme lieu où il fait bon vivre, travailler, investir ou étudier ou qu'il fait bon visiter ou promouvoir une activité ou un secteur de l'économie de l'Ontario.
- Il doit comprendre une déclaration indiquant qu'il a été payé par le gouvernement de l'Ontario.
- Il ne doit pas inclure le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif (conseil des ministres) ou d'un député de l'Assemblée législative (sauf si le public cible primaire se trouve en dehors de l'Ontario, auquel cas le document est exempté de la norme).
- Il ne doit pas avoir comme objectif principal notamment de favoriser une impression favorable du parti au pouvoir ou une impression défavorable d'une personne ou entité qui critique le gouvernement.
- Il ne doit pas être partisan, c'est-à-dire que, de l'avis du vérificateur général, il ne doit pas avoir comme objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir.

AUTRES FACTEURS

Outre les normes décrites plus haut, la Loi permet au vérificateur général de tenir compte de facteurs additionnels lorsqu'il décide si un document a pour objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir [paragraphe 6(4)]. En général, les facteurs additionnels que nous examinons se rapportent à l'impression générale produite par le message et sa réception ou perception probable. Pour déterminer si un document publicitaire peut être perçu comme partisan, il faut vérifier s'il présente certaines caractéristiques souhaitables et évite certaines caractéristiques peu souhaitables, comme suit :

- Le document doit :
  - traiter d'un sujet ayant un rapport avec les responsabilités du gouvernement (c'est-à-dire que le gouvernement devrait avoir des responsabilités directes et substantielles dans les domaines traités);
  - présenter l'information objectivement, sur le double plan du ton et du contenu, en décrivant les faits avec clarté et exactitude dans un langage impartial et objectif;
  - mettre l'accent sur les faits et les explications, et non sur les mérites politiques des propositions;
  - permettre au public de distinguer les faits des commentaires, opinions ou analyses.

- Les documents ne doivent pas :
  - utiliser des couleurs, logos ou slogans généralement associés à un parti politique reconnu à l'Assemblée législative de l'Ontario;
  - personnaliser de façon inappropriée (par exemple en attaquant des adversaires ou des critiques);
  - attaquer, tourner en ridicule ou critiquer, directement ou indirectement, les vues, politiques ou actions de critiques du gouvernement;
  - viser principalement à réfuter les arguments d'autrui;
  - promouvoir intentionnellement, ou donner l'impression de promouvoir, les intérêts d'un parti politique (le vérificateur général examine également d'autres facteurs tels que le moment de la diffusion, le public ciblé et l'environnement global dans lequel le message doit être diffusé);
  - communiquer des messages mettant un parti politique en valeur ou renforçant son image;
  - traiter de questions, telles qu'une politique proposée, qui n'ont pas encore été décidées, sauf pour fournir une explication équilibrée des avantages et des inconvénients;
  - présenter des politiques, activités, produits ou services existants comme s'ils étaient nouveaux;
  - citer une adresse URL pour diriger les lecteurs, téléspectateurs ou auditeurs vers une page Web accessible au premier clic de souris dont le contenu pourrait ne pas satisfaire aux normes de la Loi (voir la sous-section Sites Web).

AUTRES PROTOCOLES D'EXAMEN

Depuis que mon Bureau assume la responsabilité d'examiner les publicités gouvernementales, nous nous efforçons de préciser, en collaboration avec les bureaux gouvernementaux, les secteurs qui ne sont pas visés par la Loi. La brève discussion qui suit porte sur les principaux secteurs qui devront être précisés à l'avenir.

Sites Web

Même si les sites Web ne sont pas expressément désignés comme des documents sujets à examen en vertu de la Loi, nous croyons que les sites Web cités dans une publicité pourraient être perçus comme un prolongement de l'annonce. Nous avons discuté de la question avec le gouvernement et convenu avec lui que seule la première page affichée au premier clic de souris à l'adresse URL cité dans un document sujet à examen serait incluse dans notre examen. Nous avons convenu d'examiner la page Web affichée au premier clic pour déterminer si elle contient des renseignements ou messages qui pourraient ne pas satisfaire aux normes de la Loi. Par exemple, elle ne doit pas inclure le nom, la voix ou la photo d'un ministre, ni communiquer des messages qui mettent le parti au pouvoir en valeur, qui renforcent son image ou qui attaquent les politiques, opinions ou actions d'autrui.

Publicités dans les programmes d'activités et de conférences et paiements en nature

Les publicités gouvernementales apparaissent parfois dans les programmes et d'autres documents distribués dans le cadre d'activités publiques, telles que des conférences, des foires commerciales et des expositions. En ce qui concerne ce type de publicités, nous sommes arrivés à la conclusion qu'elles devraient être assujetties à la Loi étant donné que ces programmes suivent généralement le même format que les magazines et autres imprimés et qu'ils sont utilisés à des fins similaires. En d'autres mots, les publicités sont intercalées dans le contenu même si cet espace publicitaire est parfois fourni gratuitement à un bureau gouvernemental. Sur la question du paiement de la publicité, les bureaux gouvernementaux apportent souvent une contribution financière ou en nature à l'événement,

ce qui comprend le parrainage. Toutefois, nous considérons que la publicité gratuite a été payée indirectement.

Notre raisonnement était fondé sur le fait que l'espace publicitaire gratuit n'aurait typiquement pas été fourni au bureau gouvernemental s'il n'avait pas parrainé l'événement ou s'il n'y avait pas contribué financièrement. Les représentants du gouvernement ont souscrit à cette approche pour les publicités dans les programmes distribués lors d'activités publiques et de conférences. En conséquence, les documents figurant dans ces programmes doivent être soumis à l'examen du Bureau du vérificateur général.

Publicité par un tiers

Les fonds publics versés à des tiers sont parfois affectés à la publicité. Le gouvernement et notre Bureau ont convenu que, dans le cas de publicités payées par des tiers, le document doit être soumis aux fins d'examen s'il satisfait aux trois critères suivants :

- le bureau gouvernemental fournit à un tiers des fonds qui sont censés couvrir, en tout ou en partie, les coûts associés à la publication, l'affichage, la diffusion ou la distribution du document;
- le gouvernement accorde à un tiers la permission d'utiliser le logo de l'Ontario ou un autre symbole officiel de la province dans le document;
- le bureau gouvernemental approuve le contenu du document.

Annonces d'emploi du gouvernement

Comme il est mentionné plus haut, la Loi exclut expressément de l'examen les annonces d'emploi. Nous avons interprété cette exemption comme s'appliquant aux annonces visant des emplois gouvernementaux précis, mais non aux campagnes de recrutement générales de vaste portée, telles que les annonces visant à recruter des professionnels de la santé en Ontario. Le gouvernement s'est dit d'accord avec notre interprétation. En conséquence, les campagnes de recrutement générales doivent être soumises à mon Bureau aux fins d'examen.

Avis d'évaluation environnementale

La Loi exclut de l'examen les avis gouvernementaux exigés par la loi. Cependant, le ministère des Richesses naturelles avait l'habitude de faire examiner et approuver les annonces pour certaines catégories d'avis d'évaluation environnementale pour les parcs provinciaux et les réserves de conservation. Nous avons discuté de la question avec des représentants de ce ministère et nous avons convenu avec eux que, vu la nature obligatoire de ces annonces, elles n'auraient plus à être approuvées par notre Bureau.

Examens préalables et consultations

Un examen préalable est proposé aux bureaux gouvernementaux qui désirent faire examiner la version provisoire d'un document. Cette version peut être un scénario, à condition de refléter de façon raisonnablement exacte le document tel qu'il est censé apparaître une fois terminé. Les examens préalables aident à limiter le temps et l'argent investis dans l'élaboration de documents dont le contenu pourrait être jugé contraire à la Loi.

Si le document soumis à un examen préalable semble enfreindre la Loi, nous fournissons des explications au bureau gouvernemental. S'il semble satisfaire aux normes de la Loi, nous en avisons le bureau gouvernemental. Cependant, avant que le document ne puisse être publié, affiché, diffusé, imprimé ou distribué d'une autre façon, le bureau gouvernemental doit quand même en soumettre la version définitive aux fins d'examen pour s'assurer qu'elle satisfait encore aux normes de la Loi.

L'examen préalable est strictement volontaire de notre part et soustrait aux exigences de la Loi.

Conseillers de l'extérieur

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général peut nommer un commissaire à la publicité pour l'aider à satisfaire aux exigences de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*. Cependant, au lieu de nommer un commissaire à la publicité, mon Bureau a engagé des conseillers de l'extérieur pour qu'ils lui offrent aide et conseils dans l'examen continu des documents soumis. Les conseillers suivants ont été engagés par mon Bureau à divers moments de l'exercice 2008-2009 :

- Rafe Engle est un avocat de Toronto qui se spécialise en droit de la publicité, du marketing, des communications et du divertissement. Il est aussi conseiller juridique externe des Normes canadiennes de la publicité. Avant d'étudier le droit, M. Engle a acquis une vaste expérience des médias et des communications en travaillant dans l'industrie de la publicité.
- Jonathan Rose est professeur agrégé en science politique à l'Université Queen's. Il fait autorité dans le domaine de la publicité politique et de la politique canadienne. Il est l'auteur d'un livre sur la publicité gouvernementale au Canada et de plusieurs articles traitant de l'usage que les partis politiques et les gouvernements font de la publicité.
- Joel Ruimy est un expert-conseil en communications de Toronto, qui a passé de nombreuses années à couvrir la politique ontarienne dans la presse et à la télévision en tant que journaliste, rédacteur et producteur.

Ces conseillers nous ont grandement aidés à effectuer l'examen de la publicité gouvernementale au cours du précédent exercice.

Activité d'examen de la publicité 2008-2009

RÉSULTATS DE NOS EXAMENS

En 2008-2009, nous avons examiné 889 documents publicitaires distincts, dont le coût total s'élevait à près de 52 millions de dollars. Dans tous les cas, nous avons rendu notre décision dans le délai prescrit de sept jours ouvrables. Le temps requis pour examiner un document et prendre une décision varie selon la complexité du message et les autres priorités du comité d'examen. Quoi qu'il en soit, le temps de traitement moyen au cours du dernier exercice était de 3,5 jours ouvrables.

Nous avons également reçu et examiné 14 demandes d'examen préalable pour des documents qui en étaient à un stade préliminaire d'élaboration, la plupart du temps au niveau du scénario. Comme les examens préalables sont strictement volontaires de notre part et soustraits aux exigences de la Loi, la priorité est accordée à l'examen des documents en format définitif. Nous nous efforçons néanmoins d'effectuer les examens préalables dans un délai raisonnable, le temps de traitement moyen ayant été d'environ quatre jours ouvrables en 2008-2009.

Parmi toutes les soumissions examinées, nous en avons rejeté cinq, qui comprenaient 15 annonces, parce qu'elles ne respectaient pas les normes de la Loi, notamment en donnant une impression favorable du parti au pouvoir dans certains cas. À une exception près, toutes ces annonces ont par la suite été révisées, soumises à nouveau et approuvées.

Même si nous n'avons repéré aucune contravention à la Loi – des annonces publiées sans avoir été soumises à notre examen – nous avons constaté quelques cas où des publicités payées par des tiers semblaient poser problème. Ces annonces correspondaient à deux catégories principales : des annonces émises par un tiers qui reçoit des fonds et/ou des directives d'un bureau gouvernemental

et véhiculant une image positive du gouvernement de l'Ontario en raison de la mise en évidence du logo de l'Ontario ou de la mention du soutien ou du parrainage du gouvernement de l'Ontario, et des annonces émises par un tiers qui reçoit des fonds publics et communiquant un message qui met en valeur le gouvernement.

Toutes les annonces correspondant à la première catégorie auraient été approuvées si notre comité les avait examinées. Toutefois, nous demeurons préoccupés par la confusion possible entre les annonces communiquant une image favorable du gouvernement au pouvoir et les annonces du gouvernement de l'Ontario et par le risque qu'un type d'annonce semblable qui ne respecte pas les normes soit diffusé à l'avenir. Nous avons donc initié des discussions avec les bureaux gouvernementaux et nous espérons que les annonces de ce type seront soumises à notre examen à l'avenir.

En ce qui concerne la deuxième catégorie, une annonce temporaire nous posait problème, compte tenu du message qui mettait en valeur le gouvernement pour un investissement récent dans les infrastructures, en mettant bien en évidence le logo de l'Ontario. Durant nos enquêtes sur cette question, on nous a dit que le tiers qui était à l'origine de l'annonce avait fourni au personnel du Cabinet du premier ministre des exemplaires prétirage de l'annonce. Nos enquêtes ont également révélé qu'aucune préoccupation n'avait été exprimée à l'égard du message de nature partisane véhiculé par le tiers, car l'annonce n'était pas assujettie à la Loi. Même si nous convenons que cette annonce n'est pas visée par la Loi, nous demeurons préoccupés par l'absence de tentative visant à décourager l'inclusion du message partisan dans l'annonce du tiers. Nous recommandons au gouvernement d'envisager d'interdire toute publicité partisane mettant en valeur le gouvernement au pouvoir produite par des tiers qui reçoivent directement ou indirectement des fonds du gouvernement de l'Ontario.

Nous craignions par ailleurs que l'inclusion du logo de l'Ontario dans l'annonce ne donne l'impression que l'annonce avait été sanctionnée ou approuvée par le gouvernement. On nous a dit que ni le ministère de financement ni l'organisme responsable du programme d'identification visuelle du gouvernement n'était au courant de l'annonce en question. Lorsque nous l'avons portée à son attention, nous nous attendions à ce que le gouvernement avise le tiers de nos préoccupations, car la politique stipule que l'utilisation du logo de l'Ontario doit être approuvée par le gouvernement. Celui-ci a depuis indiqué qu'il favoriserait une application plus rigoureuse de la politique dans l'avenir.

DÉPENSES ENGAGÉES AU TITRE DES ANNONCES PUBLICITAIRES ET DES IMPRIMÉS

La *Loi sur le vérificateur général* exige du vérificateur général qu'il présente des rapports annuels à l'Assemblée législative sur les dépenses engagées au titre des annonces publicitaires, imprimés et messages sujets à examen en application de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*.

La Figure 1 contient des données détaillées sur les dépenses associées aux campagnes de publicité des différents ministères pour les achats médias, les services d'agences de création, les services de production, d'interprétation et de distribution par des tiers, et d'autres services fournis par des tiers comme la traduction.

Pour vérifier l'intégralité et l'exactitude des dépenses publicitaires déclarées, mon Bureau a examiné un échantillon aléatoire de paiements aux fournisseurs de services de publicité et de création et de pièces à l'appui dans des ministères choisis. Nous avons aussi vérifié la conformité aux articles 2, 3, 4 et 8 de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, qui précisent les exigences en matière de soumission et interdisent d'utiliser les annonces avant notification des résultats de l'examen par le vérificateur général. Aucune question préoccupante n'a été soulevée dans le cadre de notre examen.

Autre question

MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA *LOI DE 2004 SUR LA PUBLICITÉ GOUVERNEMENTALE*

Le 26 mars 2009, le gouvernement a déposé le projet de loi 162, *Loi de 2009 concernant les mesures budgétaires*, qui contenait notamment des propositions de modifications à la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* (la Loi). Certaines de ces propositions auraient permis d'élargir de façon marginale l'éventail des documents publicitaires visés par la Loi pour inclure les publicités au cinéma; d'autres propositions auraient toutefois entraîné la révision de l'article 6 de la Loi afin d'éliminer certaines normes existantes régissant la publicité gouvernementale et de révoquer les pouvoirs discrétionnaires en vertu desquels le vérificateur général peut tenir compte de facteurs additionnels au moment de déterminer si une publicité est de nature partisane. Les modifications proposées comprenaient également une définition plus restreinte et limitée de ce qui pourrait constituer une publicité partisane.

J'ai immédiatement fait part des préoccupations de mon Bureau à l'égard des modifications au ministre des Finances. Ma préoccupation la plus importante était la possibilité que mon Bureau ne puisse plus exercer son pouvoir discrétionnaire ou utiliser son jugement professionnel concernant la question de la partisanerie. Le gouvernement a répondu rapidement, et un certain nombre de réunions et de discussions ont eu lieu, auxquelles ont participé des membres de mon personnel et des hauts fonctionnaires du gouvernement. Ces réunions ont permis de conclure que nos préoccupations et les modifications proposées étaient irréconciliables à court terme. En conséquence, le gouvernement a décidé de reporter à plus tard les modifications en attendant de tenir d'autres consultations et discussions. Le 14 mai 2009, le gouvernement a retiré les modifications proposées durant le débat du projet de loi 162 au Comité permanent des finances et des affaires économiques.

Dans le cadre des discussions concernant les modifications, mon Bureau a fait valoir que la Loi est efficace dans sa forme actuelle et qu'elle permet de s'assurer que les fonds publics ne sont pas utilisés pour financer des publicités gouvernementales partisanes. Mon Bureau a accueilli plusieurs législateurs de l'Australie qui souhaitaient discuter de l'application de la Loi parce que leurs gouvernements étaient très intéressés par la possibilité d'adopter des mesures législatives semblables. Selon les résultats de nos recherches et les conversations engagées avec les législateurs d'autres pays, la Loi dans sa forme actuelle est considérée comme une norme exemplaire à l'échelle internationale en matière de législation sur la publicité gouvernementale. Cela étant dit, nous aimerions avoir l'occasion de poursuivre les discussions sur les modifications futures possibles de la Loi afin de la rendre encore plus efficace et transparente.

Figure 1 : Dépenses liées aux annonces et imprimés sujets à examen en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, 1er avril 2008 – 31 mars 2009

Source des données : Bureaux du gouvernement de l'Ontario

Ministère/Titre de la campagne	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts d'agence ($)	Coûts de tiers ($)	
[illegible]					
Message concernant le programme d'activités	5	6	–	–	–
Ontario, terre nourricière	3	56	–	–	18 342
Ontario, terre nourricière [1]	–	–	–	–	–
Ontario, terre nourricière [2]	1	62	–	–	–
Cueillez la fraîcheur de l'Ontario	5	14	–	–	127 748
Cueillez la fraîcheur de l'Ontario [2]	1	4	–	644 349	178 651
Séances d'information publiques	1	1	–	–	–
[illegible]					
Prestation ontarienne pour enfants	3	14	67 176	173 606	24 810
Prestation ontarienne pour enfants [1]	–	–	–	–	–
Centre de jeunes Roy McMurtry	1	4	1 972	551	–
[illegible]					
Prix Améthyste [3]	1	1	–	–	–
Expérience Globale Ontario	1	1	–	–	–
Expérience Globale Ontario [1]	–	–	–	–	–
Ordre de l'Ontario	1	2	750	1 333	–
Jour du Souvenir	1	2	75	45	–
[illegible]					
Normes d'accessibilité	1	1	–	5 911	–
Normes d'accessibilité [1]	–	–	–	–	–
Modification des mesures législatives régissant la divulgation des renseignements sur les adoptions	1	2	151 875	109 116	–
Modification des mesures législatives régissant la divulgation des renseignements sur les adoptions [2]	1	2	–	80 768	–
[illegible]					
Complexe des sciences judiciaires et du coroner	1	2	–	2 370	–
Séances d'information publiques	3	6	–	5 258	–
RIDE	1	1	–	–	–
[illegible]					
Économie	1	10	170 659	63 450	13 774
Économie [1]	–	–	–	–	18 598
Économie [3]	2	10	–	–	–
[illegible]					
Stratégie visant la réussite des élèves	6	33	279 018	439 400	–
Stratégie visant la réussite des élèves [3]	1	1	–	–	–

1. publicité soumise en 2007-2008, et dépenses (additionnelles) en 2008-2009
2. publicité soumise en 2008-2009, et dépenses (additionnelles) devant être déclarées en 2009-2010
3. violation – la publicité a été examinée et n'a pas satisfait aux normes établies

Coûts de tiers ($) (suite)		Coûts médias ($)				Valeur de la publicité** ($)	Coût total de la campagne ($)
–	–	–	–	25 485	4 866	–	30 351
–	–	1 720 863	365 701	–	3 483	–	2 108 389
–	–	–	–	–	20 500	–	20 500
–	–	–	–	–	–	–	–
		2 536 795	692 021	72 999	222 837	–	3 652 400
–	24 000	–	–	–	–	–	847 000
–	–	–	–	–	–	1 350	1 350
	3 289	51 011	–	–	461 798	–	781 690
–	–	734 279	–	–	–	–	734 279
1 086	324	–	–	1 804	–	–	5 737
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	–	996	996
–	–	–	–	-5 831	–	–	-5 831
–	–	–	–	97 555	–	–	99 638
–	–	–	–	27 720	–	–	27 840
–	–	–	–	–	–	–	5 911
–	–	–	–	-260	–	–	-260
–	–	–	–	2 182 901	–	–	2 443 892
–	–	–	–	–	–	–	80 768
2 262	–	–	–	1 803	–	–	6 435
2 416	2 400	–	–	2 493	–	–	12 567
–	–	263 012	–	–	–	–	263 012
–	3 064	–	225 241	394 227	–	–	870 415
–	–	1 922 454	–	–	–	–	1 941 052
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	1 032 658	–	891 465	–	16 100	2 658 641
–	–	–	–	–	–	–	–

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches-transport.
** La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, la plupart du temps lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

Figure 1 : Dépenses liées aux annonces et imprimés sujets à examen en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, 1er avril 2008 – 31 mars 2009

Source des données : Bureaux du gouvernement de l'Ontario

Ministère/Titre de la campagne	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts d'agence ($)	Coûts de tiers ($)	
				Production	Interprétation
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales					
Message concernant le programme d'activités	5	6	–	–	–
Ontario, terre nourricière	3	56	–	–	18 342
Ontario, terre nourricière [1]	–	–	–	–	–
Ontario, terre nourricière [2]	1	62	–	–	–
Cueillez la fraîcheur de l'Ontario	5	14	–	–	127 748
Cueillez la fraîcheur de l'Ontario [2]	1	4	–	644 349	178 651
Séances d'information publiques	1	1	–	–	–
Services à l'enfance et à la jeunesse (Condition féminine)					
Prestation ontarienne pour enfants	3	14	67 176	173 606	24 810
Prestation ontarienne pour enfants [1]	–	–	–	–	–
Centre de jeunes Roy McMurtry	1	4	1 972	551	–
Affaires civiques et Immigration					
Prix Améthyste [1]	1	1	–	–	–
Expérience Globale Ontario	1	1	–	–	–
Expérience Globale Ontario [1]	–	–	–	–	–
Ordre de l'Ontario	1	2	750	1 333	–
Jour du Souvenir	1	2	75	45	–
Services sociaux et communautaires (Affaires francophones)					
Normes d'accessibilité	1	1	–	5 911	–
Normes d'accessibilité [1]	–	–	–	–	–
Modification des mesures législatives régissant la divulgation des renseignements sur les adoptions	1	2	151 875	109 116	–
Modification des mesures législatives régissant la divulgation des renseignements sur les adoptions [1]	1	2	–	80 768	–
Sécurité communautaire et Services correctionnels					
Complexe des sciences judiciaires et du coroner	1	2	–	2 370	–
Séances d'information publiques	3	6	–	5 258	–
RIDE	1	1	–	–	–
Développement économique					
Économie	1	10	170 659	63 450	13 774
Économie [1]	–	–	–	–	18 598
Économie [3]	2	10	–	–	–
Éducation					
Stratégie visant la réussite des élèves	6	33	279 018	439 400	–
Stratégie visant la réussite des élèves [1]	1	1	–	–	–

1. publicité soumise en 2007-2008, et dépenses (additionnelles) en 2008-2009
2. publicité soumise en 2008-2009, et dépenses (additionnelles) devant être déclarées en 2009-2010
3. violation – la publicité a été examinée et n'a pas satisfait aux normes établies

Coûts de tiers ($) (suite)		Coûts médias ($)				Valeur de la publicité** ($)	Coût total de la campagne ($)
Courrier en vrac	Autre	Télévision	Radio	Imprimés	Publicité extérieure*		
–	–	–	–	25 485	1 866	–	30 351
–	–	1 720 863	365 701	–	3 483	–	2 108 389
–	–	–	–	–	20 500	–	20 500
–	–	–	–	–	–	–	–
		2 536 795	692 021	72 999	222 837	–	3 652 400
–	24 000	–	–	–	–	–	847 000
–	–	–	–	–	–	1 350	1 350
	3 289	51 011	–	–	461 798	–	781 690
–	–	734 279	–	–	–	–	734 279
1 086	324	–	–	1 804	–	–	5 737
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	–	996	996
–	–	–	–	-5 831	–	–	-5 831
–	–	–	–	97 555	–	–	99 638
–	–	–	–	27 720	–	–	27 840
–	–	–	–	–	–	–	5 911
–	–	–	–	-260	–	–	-260
–	–	–	–	2 182 901	–	–	2 443 892
–	–	–	–	–	–	–	80 768
2 262	–	–	–	1 803	–	–	6 435
2 416	2 400	–	–	2 493	–	–	12 567
–	–	263 012	–	–	–	–	263 012
–	3 064	–	225 241	394 227	–	–	870 415
–	–	1 922 454	–	–	–	–	1 941 052
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	1 032 658	–	891 465	–	16 100	2 658 641
–	–	–	–	–	–	–	–

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches transitoires.

** La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux au début du temps lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

Ministère/Titre de la campagne	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts d'agence ($)	Coûts de tiers ($)	
Énergie et Infrastructure					
Programme d'économies d'énergie domiciliaire de l'Ontario	2	2	58 280	15 975	500
Incitatif ontarien pour les systèmes de chauffage solaire thermique [1]	–	–	–	–	–
PowerWISE – phase IV [1]	–	–	–	–	–
Environnement					
Tout compte	4	78	199 195	441 030	35 809
Tout compte [2]	1	2	4 500	13 954	–
Eau potable Ontario	2	2	–	400	–
Plan de protection du lac Simcoe	2	5	–	4 092	–
Chefs de file environnementaux de l'Ontario	1	1	–	–	–
Finances					
Budget de l'Ontario [1]	–	–	45 965	–	–
Obligations d'épargne de l'Ontario	1	32	275 890	112 768	32 379
Exemption de la TVP	1	21	2 975	20 497	–
Services gouvernementaux					
Découvrez la fonction publique de l'Ontario	1	1	–	1 485	–
Service d'enregistrement des nouveau-nés	1	1	–	–	–
ServiceOntario	1	2	–	–	–
ServiceOntario [2]	1	1	–	–	–
Santé et Soins de longue durée					
ContrôleCancerColorectal	5	25	120 800	8 104	–
Grippe	4	36	168 174	468 570	135 835
Grippe [1]	–	–	–	–	–
Options de soins de santé	3	10	58 800	624 501	89 662
ProfessionsSantéOntario	3	9	58 990	41 450	–
ProfessionsSantéOntario [1]	–	–	–	–	–
Hépatite C [1]	–	–	–	–	–
Établissements de dépistage anonyme du VIH [1]	–	–	16 480	5 722	–
VPH	5	12	101 625	22 033	5 956
Oreillons	3	7	26 738	10 338	–
Avis aux avocats	2	2	–	–	–
Cliniques dirigées par le personnel infirmier praticien	2	6	–	975	–
Conseil des citoyens de l'Ontario	1	1	–	6 209	–
Carte Santé de l'Ontario	1	4	–	94	–
Don d'organes	2	2	–	8 550	–
Avis public	1	2	–	975	–
Virus du Nil occidental [1]	–	–	–	–	–
Promotion de la santé					
Prévention du diabète	1	1	6 631	–	–
Prévention du diabète [2]	2	21	19 125	–	–

1. publicité soumise en 2007-2008, et dépenses (additionnelles) en 2008-2009
2. publicité soumise en 2008-2009, et dépenses (additionnelles) devant être déclarées en 2009-2010

Coûts de tiers ($) (suite)		Coûts médias ($)			Valeur de la publicité** ($)		Coût total de la campagne ($)
–	–	–	–	280 744	–	–	355 499
–	–	–	–	19 874	–	–	19 874
–	–	–	–	-3 611	–	–	-3 611
–	18 475	1 059 007	385 666	173 436	–	–	2 312 618
–	–	–	–	–	–	–	18 454
–	–	–	–	–	–	1 000	1 400
–	–	–	–	77 099	–	–	81 191
–	–	–	–	–	–	500	500
–	5 065	–	–	-1 174	–	–	49 856
19 131	5 940	746 109	84 762	766 011	59 934	–	2 102 924
–	7 235	–	–	328 748	–	–	359 455
–	–	–	–	16 564	–	–	18 049
–	–	–	–	–	–	150	150
–	57	–	–	25 000	–	–	25 057
–	–	–	–	3 448	–	–	3 448
–	2 000	2 185 781	–	17 364	–	–	2 334 049
–	17 957	1 039 839	393 105	–	118 360	–	2 341 840
–	–	–	–	-627	–	–	-627
–	3 204	1 383 867	–	–	–	–	2 160 034
–	786	71 476	–	325 002	751 156	2 050	1 250 910
–	–	–	587	-1 304	–	2 050	1 333
–	–	–	–	-400	–	–	-400
–	–	–	–	57 598	322 189	–	401 989
–	3 433	–	642 095	102 493	124 555	–	1 002 190
–	–	–	39 859	24 253	54 585	–	155 773
–	–	–	–	4 631	–	–	4 631
–	334	–	–	8 389	–	–	9 698
–	25	–	–	264 601	–	–	270 835
–	–	–	–	1 399	–	–	1 493
–	–	–	–	345 283	–	–	353 833
–	334	–	–	16 598	–	–	17 907
–	–	–	4 750	–	–	–	4 750
–	–	–	–	448 205	–	–	454 836
–	15 120	–	–	–	–	–	34 245

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches-transport.

** La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, la plupart du temps lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

Ministère/Titre de la campagne	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts d'agence ($)	Coûts de tiers ($)	
				Production	Interprétation
Énergie et Infrastructure					
Programme d'économies d'énergie domiciliaire de l'Ontario	2	2	58 280	15 975	500
Incitatif ontarien pour les systèmes de chauffage solaire thermique [1]	–	–	–	–	–
PowerWISE – phase IV [1]	–	–	–	–	–
Environnement					
Tout compte	4	78	199 195	441 030	35 809
Tout compte [2]	1	2	4 500	13 954	–
Eau potable Ontario	2	2	–	400	–
Plan de protection du lac Simcoe	2	5	–	4 092	–
Chefs de file environnementaux de l'Ontario	1	1	–	–	–
Finances					
Budget de l'Ontario [1]	–	–	45 965	–	–
Obligations d'épargne de l'Ontario	1	32	275 890	112 768	32 379
Exemption de la TVP	1	21	2 975	20 497	–
Services gouvernementaux					
Découvrez la fonction publique de l'Ontario	1	1	–	1 485	–
Service d'enregistrement des nouveau-nés	1	1	–	–	–
ServiceOntario	1	2	–	–	–
ServiceOntario [1]	1	1	–	–	–
Santé et Soins de longue durée					
ContrôleCancerColorectal	5	25	120 800	8 104	–
Grippe	4	36	168 174	468 570	135 835
Grippe [1]	–	–	–	–	–
Options de soins de santé	3	10	58 800	624 501	89 662
ProfessionsSantéOntario	3	9	58 990	41 450	–
ProfessionsSantéOntario [1]	–	–	–	–	–
Hépatite C [1]	–	–	–	–	–
Établissements de dépistage anonyme du VIH [1]	–	–	16 480	5 722	–
VPH	5	12	101 625	22 033	5 956
Oreillons	3	7	26 738	10 338	–
Avis aux avocats	2	2	–	–	–
Cliniques dirigées par le personnel infirmier praticien	2	6	–	975	–
Conseil des citoyens de l'Ontario	1	1	–	6 209	–
Carte Santé de l'Ontario	1	4	–	94	–
Don d'organes	2	2	–	8 550	–
Avis public	1	2	–	975	–
Virus du Nil occidental [1]	–	–	–	–	–
Promotion de la santé					
Prévention du diabète	1	1	6 631	–	–
Prévention du diabète [2]	2	21	19 125	–	–

1. publicité soumise en 2007-2008, et dépenses (additionnelles) en 2008-2009
2. publicité soumise en 2008-2009, et dépenses (additionnelles) devant être déclarées en 2009-2010

Coûts de tiers ($) (suite)		Coûts médias ($)				Valeur de la publicité** ($)	Coût total de la campagne ($)
Courrier en vrac	Autre	Télévision	Radio	Imprimés	Publicité extérieure*		
–	–	–	–	280 744	–	–	355 499
–	–	–	–	19 874	–	–	19 874
–	–	–	–	-3 611	–	–	-3 611
–	18 475	1 059 007	385 666	173 436	–	–	2 312 618
–	–	–	–	–	–	–	18 454
–	–	–	–	–	–	1 000	1 400
–	–	–	–	77 099	–	–	81 191
–	–	–	–	–	–	500	500
–	5 065	–	–	-1 174	–	–	49 856
19 131	5 940	746 109	84 762	766 011	59 934	–	2 102 924
–	7 235	–	–	328 748	–	–	359 455
–	–	–	–	16 564	–	–	18 049
–	–	–	–	–	–	150	150
–	57	–	–	25 000	–	–	25 057
–	–	–	–	3 448	–	–	3 448
–	2 000	2 185 781	–	17 364	–	–	2 334 049
–	17 957	1 039 839	393 105	–	118 360	–	2 341 840
–	–	–	–	-627	–	–	-627
–	3 204	1 383 867	–	–	–	–	2 160 034
–	786	71 476	–	325 002	751 156	2 050	1 250 910
–	–	–	587	-1 304	–	2 050	1 333
–	–	–	–	-400	–	–	-400
–	–	–	–	57 598	322 189	–	401 989
–	3 433	–	642 095	102 493	124 555	–	1 002 190
–	–	–	39 859	24 253	54 585	–	155 773
–	–	–	–	4 631	–	–	4 631
–	334	–	–	8 389	–	–	9 698
–	25	–	–	264 601	–	–	270 835
–	–	–	–	1 399	–	–	1 493
–	–	–	–	345 283	–	–	353 833
–	334	–	–	16 598	–	–	17 907
–	–	–	4 750	–	–	–	4 750
–	–	–	–	448 205	–	–	454 836
–	15 120	–	–	–	–	–	34 245

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches transport.

** La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, la plupart du temps lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

Ministère/Titre de la campagne	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts d'agence ($)	Coûts de tiers ($)	
Promotion de la santé (suite)					
Saine alimentation Ontario	3	47	2 711	6 287	–
Saine alimentation Ontario [1]	–	–	–	–	–
Saine alimentation Ontario [2]	2	4	2 975	–	–
Message concernant le programme d'activités	2	6	–	–	–
Message concernant le programme d'activités [3]	1	3	–	–	–
Ontario sans fumée	7	55	380 653	315 406	–
Ontario sans fumée [1]	–	–	–	–	29 519
Commerce international et investissement					
Immigration des gens d'affaires	11	110	835 434	75 469	–
Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents	3	5	17 255	6 946	–
Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents [1]	–	–	–	–	–
Commerce (intérieur)	1	1	–	616	–
Travail					
Augmentation du salaire minimum	1	12	2 951	–	–
Sécurité au travail Ontario	1	1	1 728	–	–
Affaires municipales et Logement					
Consultations sur les critères d'expansion de la ceinture de verdure [1]	–	–	–	350	–
Volet Accédants à la propriété	1	2	–	–	–
Congrès des municipalités de l'Ouest de l'Ontario	1	1	–	–	–
Richesses naturelles					
50 millions d'arbres	5	6	–	1 088	–
Attention : Ours	1	8	–	10 866	–
Week-end de pêche en famille [1]	–	–	–	162	–
Prévention des incendies de forêt Intelli-feu	1	12	–	540	–
Plan de gestion des pêches	2	2	–	–	–
Modifications aux règlements de la pêche	2	2	–	–	–
Stratégie de gestion du lac Kirkland	1	1	–	–	–
Information sur les terres de l'Ontario	1	1	–	–	–
Information sur les terres de l'Ontario [1]	–	–	–	–	–
Plan de gestion des terres	1	1	–	–	–
Comité local de citoyens	2	3	–	–	–
Comité local de citoyens [2]	1	1	–	–	–
Comité consultatif de gestion	1	1	–	–	–
Parcs Ontario	14	17	–	1 353	–
Parcs Ontario [1]	–	–	–	167	–
Parcs Ontario [2]	1	1	–	–	–
Renouvellement des cartes Plein air	1	1	–	138	–
Guide des visiteurs de Saugeen Shores	1	1	–	–	–
Location saisonnière de terrains de camping	4	6	–	–	–

1. publicité soumise en 2007-2008, et dépenses (additionnelles) en 2008-2009
2. publicité soumise en 2008-2009, et dépenses (additionnelles) devant être déclarées en 2009-2010
3. violation – la publicité a été examinée et n'a pas satisfait aux normes établies

Coûts de tiers ($) (suite)		Coûts médias ($)				Valeur de la publicité** ($)	Coût total de la campagne ($)
–	5 907	–	–	353 700	–	275	368 880
–	–	211 071	–	211 387	10 012	–	432 470
–	4 200	–	–	–	–	–	7 175
–	–	–	–	–	–	665 000	665 000
–	–	–	–	–	–	–	–
15 000	6 400	–	–	1 356 139	119 187	–	2 192 785
–	–	163 512	2 371	6 644	-746	–	201 300
–	6 238	–	–	6 691 124	–	10 950	7 619 215
–	1 615	–	–	259 305	–	3 750	288 871
–	–	–	–	159 860	–	–	159 860
–	–	–	–	–	–	5 500	6 116
–	6 000	–	–	138 052	–	–	147 003
–	–	–	–	–	–	5 160	6 888
–	–	–	–	3 727	–	–	4 077
–	–	–	–	–	–	12 377	12 377
–	–	–	–	–	–	1 195	1 195
–	–	–	5 979	6 015	–	30 376	43 458
–	182	–	–	199 675	–	–	210 723
–	–	–	–	–	–	10 400	10 562
–	–	–	–	6 247	–	–	6 787
–	–	–	–	3 999	–	–	3 999
–	–	–	–	1 691	–	–	1 691
–	–	–	–	250	–	–	250
–	–	–	–	–	–	1 590	1 590
–	–	–	–	1 890	–	–	1 890
–	–	–	–	326	–	–	326
–	56	–	–	1 061	–	–	1 117
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	894	–	–	894
–	90	–	–	39 185	–	18 989	59 617
–	–	–	–	–	–	16 305	16 472
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	–	7 300	7 438
–	–	–	–	855	–	–	855
–	103	–	–	2 691	–	–	2 794

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches-transport.

** La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, la plupart du temps lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

Ministère/Titre de la campagne	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts d'agence ($)	Coûts de tiers ($)	
				Production	Interprétation
Promotion de la santé (suite)					
Saine alimentation Ontario	3	47	2 711	6 287	–
Saine alimentation Ontario [1]	–	–	–	–	–
Saine alimentation Ontario [2]	2	4	2 975	–	–
Message concernant le programme d'activités	2	6	–	–	–
Message concernant le programme d'activités [3]	1	3	–	–	–
Ontario sans fumée	7	55	380 653	315 406	–
Ontario sans fumée [1]	–	–	–	–	29 519
Commerce international et Investissement					
Immigration des gens d'affaires	11	110	835 434	75 469	–
Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents	3	5	17 255	6 946	–
Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents [1]	–	–	–	–	–
Commerce (intérieur)	1	1	–	616	–
Travail					
Augmentation du salaire minimum	1	12	2 951	–	–
Sécurité au travail Ontario	1	1	1 728	–	–
Affaires municipales et Logement					
Consultations sur les critères d'expansion de la ceinture de verdure [1]	–	–	–	350	–
Volet Accédants à la propriété	1	2	–	–	–
Congrès des municipalités de l'Ouest de l'Ontario	1	1	–	–	–
Richesses naturelles					
50 millions d'arbres	5	6	–	1 088	–
Attention : Ours	1	8	–	10 866	–
Week-end de pêche en famille [1]	–	–	–	162	–
Prévention des incendies de forêt Intelli-feu	1	12	–	540	–
Plan de gestion des pêches	2	2	–	–	–
Modifications aux règlements de la pêche	2	2	–	–	–
Stratégie de gestion du lac Kirkland	1	1	–	–	–
Information sur les terres de l'Ontario	1	1	–	–	–
Information sur les terres de l'Ontario [1]	–	–	–	–	–
Plan de gestion des terres	1	1	–	–	–
Comité local de citoyens	2	3	–	–	–
Comité local de citoyens [2]	1	1	–	–	–
Comité consultatif de gestion	1	1	–	–	–
Parcs Ontario	14	17	–	1 353	–
Parcs Ontario [1]	–	–	–	167	–
Parcs Ontario [2]	1	1	–	–	–
Renouvellement des cartes Plein air	1	1	–	138	–
Guide des visiteurs de Saugeen Shores	1	1	–	–	–
Location saisonnière de terrains de camping	4	6	–	–	–

1. publicité soumise en 2007-2008, et dépenses (additionnelles) en 2008-2009
2. publicité soumise en 2008-2009, et dépenses (additionnelles) devant être déclarées en 2009-2010
3. violation – la publicité a été examinée et n'a pas satisfait aux normes établies

Coûts de tiers ($) (suite)		Coûts médias ($)				Valeur de la publicité** ($)	Coût total de la campagne ($)
Courrier en vrac	Autre	Télévision	Radio	Imprimés	Publicité extérieure*		
–	5 907	–	–	353 700	–	275	368 880
–	–	211 071	–	211 387	10 012	–	432 470
–	4 200	–	–	–	–	–	7 175
–	–	–	–	–	–	665 000	665 000
–	–	–	–	–	–	–	–
15 000	6 400	–	–	1 356 139	119 187	–	2 192 785
–	–	163 512	2 371	6 644	-746	–	201 300
–	6 238	–	–	6 691 124	–	10 950	7 619 215
–	1 615	–	–	259 305	–	3 750	288 871
–	–	–	–	159 860	–	–	159 860
–	–	–	–	–	–	5 500	6 116
–	6 000	–	–	138 052	–	–	147 003
–	–	–	–	–	–	5 160	6 888
–	–	–	–	3 727	–	–	4 077
–	–	–	–	–	–	12 377	12 377
–	–	–	–	–	–	1 195	1 195
–	–	–	5 979	6 015	–	30 376	43 458
–	182	–	–	199 675	–	–	210 723
–	–	–	–	–	–	10 400	10 562
–	–	–	–	6 247	–	–	6 787
–	–	–	–	3 999	–	–	3 999
–	–	–	–	1 691	–	–	1 691
–	–	–	–	250	–	–	250
–	–	–	–	–	–	1 590	1 590
–	–	–	–	1 890	–	–	1 890
–	–	–	–	326	–	–	326
–	56	–	–	1 061	–	–	1 117
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	894	–	–	894
–	90	–	–	39 185	–	18 989	59 617
–	–	–	–	–	–	16 305	16 472
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	–	7 300	7 438
–	–	–	–	855	–	–	855
–	103	–	–	2 691	–	–	2 794

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches-transport.

** La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, la plupart du temps lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

Ministère/Titre de la campagne	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts d'agence ($)	Coûts de tiers ($)	
Richesses naturelles (suite)					
Location saisonnière de terrains de camping [1]	–	–	–	–	–
Modification de la date limite d'inscription au tirage au sort des vignettes de chasse	1	1	–	229	–
Plan de gestion de l'eau	4	4	–	–	–
Plan de gestion de l'eau [4]	–	1	–	–	–
Programmes pour les jeunes	1	1	–	–	–
Développement du Nord et Mines					
Consultations sur la *Loi sur les mines*	1	2	4 271	–	–
Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario	1	2	–	–	–
Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario [2]	1	1	–	–	–
Recherche et Innovation					
Économie [5]	–	–	–	–	–
Investissement Ontario	1	1	–	–	–
Investissement Ontario [2]	1	1	–	–	–
Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents [1]	–	–	–	–	–
Revenu					
Si vous vendez des produits de tabac	1	1	–	1 385	–
Petites entreprises et Services aux consommateurs					
Entreprise d'été	1	1	14 355	18 540	4 100
Entreprise d'été [1]	–	–	–	–	–
Formation et Collèges et Universités					
Emploi Ontario	4	13	291 640	911 621	51 876
Connexion compétences-emplois	5	23	319 087	570 201	78 648
Étudier en Ontario	1	3	6 000	4 335	–
Transports					
Plaque d'immatriculation des anciens combattants	2	2	–	21 952	3 903
Plaque d'immatriculation des anciens combattants [1]	–	–	9 000	10 707	3 578
Total		**839**		**5 292 237**	

1. publicité soumise en 2007-2008, et dépenses (additionnelles) en 2008-2009
2. publicité soumise en 2008-2009, et dépenses (additionnelles) devant être déclarées en 2009-2010
4. la publicité a été annulée ou n'a pas été utilisée
5. la publicité a été élaborée par un autre ministère, mais a été utilisée ici

Coûts de tiers ($) (suite)		Coûts médias ($)			Valeur de la publicité** ($)	Coût total de la campagne ($)
–	–	–	–	536	–	–	536
–	–	–	–	12 300	–	–	12 529
–	–	–	–	3 370	–	–	3 370
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	–	7 295	7 295
–	–	–	–	1 467	–	–	5 738
–	–	–	–	25 463	–	–	25 463
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	–	1 195	1 195
–	–	–	–	–	–	1 500	1 500
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	–	1 500	1 500
3 800	–	–	–	–	–	–	5 185
–	–	–	–	70 150	–	–	107 145
–	–	–	28 142	–	–	–	28 142
–	201 424	1 292 568	–	–	–	29 250	2 778 379
–	121 452	2 079 186	238 319	554 157	–	–	3 961 050
–	–	–	–	–	–	–	10 335
–	–	–	–	290 111	–	–	315 966
–	–	–	–	561	–	–	23 846
43 695		**12 493 438**		**17 394 817**		**834 103**	**52 503 801**

* La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches-transport.
** La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux, la plupart du temps lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

Ministère/Titre de la campagne	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts d'agence ($)	Coûts de tiers ($)	
				Production	Interprétation
Richesses naturelles (suite)					
Location saisonnière de terrains de camping [1]	–	–	–	–	–
Modification de la date limite d'inscription au tirage au sort des vignettes de chasse	1	1	–	229	–
Plan de gestion de l'eau	4	4	–	–	–
Plan de gestion de l'eau [1]	–	1	–	–	–
Programmes pour les jeunes	1	1	–	–	–
Développement du Nord et Mines					
Consultations sur la *Loi sur les mines*	1	2	4 271	–	–
Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario	1	2	–	–	–
Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario [2]	1	1	–	–	–
Recherche et Innovation					
Économie [1]	–	–	–	–	–
Investissement Ontario	1	1	–	–	–
Investissement Ontario [2]	1	1	–	–	–
Fonds pour les emplois dans les secteurs émergents [1]	–	–	–	–	–
Revenu					
Si vous vendez des produits de tabac	1	1	–	1 385	–
Petites entreprises et Services aux consommateurs					
Entreprise d'été	1	1	14 355	18 540	4 100
Entreprise d'été [1]	–	–	–	–	–
Formation et Collèges et Universités					
Emploi Ontario	4	13	291 640	911 621	51 876
Connexion compétences-emplois	5	23	319 087	570 201	78 648
Étudier en Ontario	1	3	6 000	4 335	–
Transports					
Plaque d'immatriculation des anciens combattants	2	2	–	21 952	3 903
Plaque d'immatriculation des anciens combattants [1]	–	–	9 000	10 707	3 578
Total	**193**	**889**	**3 723 753**	**5 292 237**	**853 688**

1. publicité soumise en 2007-2008, et dépenses (additionnelles) en 2008-2009
2. publicité soumise en 2008-2009, et dépenses (additionnelles) devant être déclarées en 2009-2010
4. la publicité a été annulée ou n'a pas été utilisée
5. la publicité a été élaborée par un autre ministère, mais a été utilisée ici

Coûts de tiers ($) (suite)		Coûts médias ($)				Valeur de la publicité** ($)	Coût total de la campagne ($)
Courrier en vrac	Autre	Télévision	Radio	Imprimés	Publicité extérieure*		
–	–	–	–	536	–	–	536
–	–	–	–	12 300	–	–	12 529
–	–	–	–	3 370	–	–	3 370
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	–	7 295	7 295
–	–	–	–	1 467	–	–	5 738
–	–	–	–	25 463	–	–	25 463
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	–	1 195	1 195
–	–	–	–	–	–	1 500	1 500
–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	–	1 500	1 500
3 800	–	–	–	–	–	–	5 185
–	–	–	–	70 150	–	–	107 145
–	–	–	28 142	–	–	–	28 142
–	201 424	1 292 568	–	–	–	29 250	2 778 379
–	121 452	2 079 186	238 319	554 157	–	–	3 961 050
–	–	–	–	–	–	–	10 335
–	–	–	–	290 111	–	–	315 966
–	–	–	–	561	–	–	23 846
43 695	**466 709**	**18 493 488**	**3 108 598**	**17 394 817**	**2 272 716**	**854 103**	**52 503 801**

*La publicité extérieure comprend, par exemple, les tableaux d'affichage et les affiches transport.

**La valeur de la publicité indique la valeur d'un espace publicitaire fourni gratuitement aux bureaux gouvernementaux. Le plus souvent, lorsque le gouvernement a participé au financement d'une activité ou d'une publication connexe.

Chapitre 6

Comité permanent des comptes publics

Nomination et composition du Comité

Le Règlement de l'Assemblée législative prévoit la nomination d'un Comité permanent des comptes publics représentatif de tous les partis et dont le mandat correspond à la durée de la législature (c'est-à-dire la période à compter de l'ouverture de la première session suivant immédiatement une élection générale jusqu'à la fin du mandat du gouvernement et la prochaine élection générale).

La composition du Comité est proportionnelle à la représentation des partis à l'Assemblée législative. Tous les membres ont le droit de vote pour les motions, à l'exception du président, qui ne peut voter qu'en cas d'égalité des voix.

Conformément au Règlement, le Comité permanent des comptes publics a été nommé le 10 décembre 2007, pour la durée de la 39e législature. Au moment de l'ajournement de la Chambre pour le congé d'été, le 4 juin 2009, la composition du Comité était la suivante :

Norm Sterling, président, Parti progressiste-conservateur
Jerry Ouellette, vice-président, Parti progressiste-conservateur
Laura Albanese, Parti libéral
France Gélinas, Nouveau parti démocratique
Ernie Hardeman, Parti progressiste-conservateur
Phil McNeely, Parti libéral
Liz Sandals, Parti libéral
Maria Van Bommel, Parti libéral
David Zimmer, Parti libéral

Rôle du Comité

Le Comité étudie et évalue diverses questions, puis fait rapport à leur sujet à l'Assemblée législative. Son travail porte notamment sur l'optimisation des ressources et l'efficacité des activités gouvernementales, l'efficacité des programmes dans la réalisation de leurs objectifs, le contrôle des actifs et des dépenses, l'évaluation et la perception des revenus, ainsi que la fiabilité et la pertinence des renseignements présentés dans les comptes publics.

Pour remplir ce rôle conformément au mandat qui lui est conféré par le Règlement de l'Assemblée législative, le Comité examine le rapport annuel du vérificateur général et les comptes publics, tient un certain nombre d'audiences durant l'année, et rend compte de ses observations, opinions et recommandations à l'Assemblée législative. Aux termes du Règlement, les rapports annuels du vérificateur général et les comptes publics sont réputés renvoyés en permanence au Comité dès qu'ils sont déposés.

En outre, conformément aux articles 16 et 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, le Comité peut demander au vérificateur général d'accomplir une tâche spéciale dans un domaine qui l'intéresse.

RÔLE CONSULTATIF DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL AUPRÈS DU COMITÉ

Conformément à l'article 16 de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général et des cadres supérieurs assistent aux réunions du Comité pour l'aider à examiner le rapport annuel du vérificateur général et les comptes publics et à tenir des audiences à leur sujet.

Méthodes et activités du Comité

GÉNÉRALITÉS

Le Comité se réunit chaque semaine lorsque siège l'Assemblée législative. Il peut aussi, avec l'approbation de la Chambre, se réunir à tout autre moment où l'Assemblée législative ne siège pas. Toutes les réunions sont publiques, à l'exception de celles réservées à l'établissement de l'ordre du jour et à la préparation des rapports du Comité. Tous les débats publics du Comité sont consignés dans le *Journal des débats* (c'est-à-dire le procès-verbal intégral officiel des débats, discours et autres délibérations de l'Assemblée législative et de toutes les séances publiques des comités permanents et spéciaux).

Le Comité choisit dans le rapport annuel du vérificateur général des sujets qui feront l'objet d'audiences. Ces sujets se rapportent généralement aux vérifications de l'optimisation des ressources du vérificateur général. Le vérificateur général et le recherchiste du Comité lui communiquent les informations pertinentes, puis le Comité demande à des cadres supérieurs de l'organisme vérifié de comparaître à ses audiences pour répondre à des questions. Comme le rapport annuel du vérificateur général traite de questions opérationnelles, administratives et financières plutôt que stratégiques, les ministres assistent rarement aux réunions. Une fois les audiences terminées, le Comité fait part de ses observations et de ses recommandations à l'Assemblée législative.

Le Comité assure également un suivi auprès des ministères, organismes de la Couronne et organismes du secteur parapublic non retenus pour les audiences afin de savoir quand et comment ils comptent répondre aux préoccupations soulevées dans le rapport annuel du vérificateur général. Ce processus permet à chaque organisme vérifié de mettre le Comité au courant des mesures qu'il a prises en réponse aux recommandations du vérificateur général depuis la fin de la vérification.

RÉUNIONS TENUES

Le Comité a tenu 22 réunions entre octobre 2008 et juin 2009 pour examiner le rapport spécial intitulé *Prévention et contrôle des infections nosocomiales*, publié en septembre 2008, ainsi que les sections suivantes du *Rapport annuel 2008* du vérificateur général et rédiger les rapports nécessaires à déposer à l'Assemblée législative :

- Services en établissement pour adultes;
- Projet des partenariats entre les secteurs public et privé de l'Hôpital de Brampton;
- Organismes de services de santé mentale pour enfants et jeunes;
- Services communautaires de santé mentale;
- Division de l'emploi et de la formation;
- Taxe sur l'essence, le diesel et le tabac;
- Agence ontarienne des eaux;
- Éducation à l'enfance en difficulté;
- Conseils scolaires - Acquisition de biens et services (suivi de la vérification de 2006).

RAPPORTS DU COMITÉ

Le Comité soumet ses rapports à l'Assemblée législative; ceux-ci résument l'information étudiée par le Comité durant ses réunions et contiennent ses observations et recommandations.

On peut obtenir tous les rapports en s'adressant à la greffière du Comité (ou en ligne à **www.ontla.on.ca**), ce qui permet au public de prendre connaissance de toutes les conclusions et recommandations du Comité.

À compter du moment où le Comité dépose un rapport à l'Assemblée législative, les ministères ou organismes disposent de 120 jours ou du délai stipulé par le Comité pour répondre à chacune des recommandations.

Entre septembre 2008 et juillet 2009, le Comité a soumis les rapports suivants à l'Assemblée législative :

- *Archives publiques de l'Ontario et services d'entreposage et de recherche des dossiers;*
- *Programme des pêches et de la faune;*
- *Gestion des déchets dangereux;*
- *Hôpitaux – Gestion et utilisation des installations chirurgicales;*
- *Registre des délinquants sexuels de l'Ontario;*
- *Préparation et gestion en cas d'éclosion;*
- *Prévention et contrôle des infections nosocomiales;*
- *Universités – Gestion des installations.*

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

La greffière du Comité est chargée de faire un suivi des mesures prises par les ministères, organismes de la Couronne et organismes du secteur parapublic pour donner suite aux recommandations du Comité. Le Bureau du vérificateur général examine les réponses des ministères et organismes et, dans des vérifications subséquentes, assure le suivi des mesures déclarées.

MOTION DU COMITÉ POUR LA PRÉSENTATION D'UN RAPPORT SPÉCIAL

Le 3 juin 2009, le Comité a adopté la motion suivante :

> [Traduction]
> Que le Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative de l'Ontario, après que le vérificateur général aura terminé sa vérification de l'optimisation des ressources sur Cybersanté Ontario, demande au vérificateur général de publier ce chapitre de son Rapport annuel dans un rapport spécial au président; et que le vérificateur général puisse informer le sous-ministre de la Santé et des Soins de longue durée de ses opinions, observations ou recommandations avant le dépôt de ce rapport.

À la suite de cette motion du Comité et d'une demande semblable présentée par le ministre de la Santé et des Soins de longue durée le 2 juin 2009, le vérificateur général a présenté un rapport spécial intitulé *L'Initiative des dossiers de santé électroniques de l'Ontario* au président de la Chambre au début de l'automne 2009.

AUTRES ACTIVITÉS DU COMITÉ

Conseil canadien des comités des comptes publics

Le Conseil canadien des comités des comptes publics (CCCCP) se compose de délégués des comités des comptes publics fédéral, provinciaux et territoriaux de l'ensemble du pays. Il se réunit au même endroit et au même moment que le Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL) pour discuter de questions d'intérêt commun. La 30e réunion annuelle du CCCCP a été organisée par l'Alberta et s'est tenue à Edmonton du 13 au 15 septembre 2009.

Chapitre 7

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Le Bureau du vérificateur général de l'Ontario (le Bureau) sert l'Assemblée législative et les citoyens et citoyennes de l'Ontario en menant des vérifications et examens des finances et de l'optimisation des ressources et en présentant des rapports à leur sujet. Le Bureau aide ainsi l'Assemblée législative à tenir le gouvernement, ses administrateurs et les bénéficiaires de ses subventions responsables de l'affectation prudente des fonds publics et de l'optimisation des ressources, au nom des contribuables de l'Ontario.

Le Bureau exerce ses activités en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*. La *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* confère aussi au vérificateur général la responsabilité d'examiner certains types de publicité gouvernementale proposée et de déterminer s'ils doivent être approuvés ou non (voir le Chapitre 5 pour plus de détails sur la fonction d'examen de la publicité qu'assume le Bureau). Les deux lois sont accessibles à **www.e-laws.gov.on.ca.**

Vue d'ensemble

VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES DANS LE RAPPORT ANNUEL

Environ les deux tiers du travail du Bureau se rapportent aux vérifications de l'optimisation des ressources (VOR). Ces vérifications permettent de déterminer l'efficacité avec laquelle l'entité vérifiée gère et administre ses programmes ou activités. Les entités que le Bureau peut soumettre à des VOR sont :

- les ministères du gouvernement de l'Ontario;
- les organismes de la Couronne;
- les sociétés relevant de la Couronne;
- les organismes du secteur parapublic qui reçoivent des subventions gouvernementales (par exemple, les organismes qui fournissent des services de santé mentale, les sociétés d'aide à l'enfance, les collèges communautaires, les hôpitaux, les maisons de soins de longue durée, les conseils scolaires et les universités).

La *Loi sur le vérificateur général* (la Loi) [sous-alinéas 12(2)f)(iv) et (v)] précise les critères à prendre en compte dans cette évaluation :

- Les sommes d'argent doivent être dépensées dans le respect de l'économie.
- Les sommes d'argent doivent être dépensées dans le respect de l'efficience.
- Des procédures satisfaisantes doivent être instaurées pour mesurer l'efficacité des programmes et en rendre compte.

Nous vérifions notamment si la direction de l'*entité vérifiée* évalue – à l'aide de mesures de rendement appropriées – l'efficacité des programmes et présente des rapports sur ses conclusions. Ce genre d'évaluation n'entre pas dans notre mandat, qui consiste plutôt à signaler les cas où nous avons

remarqué que l'entité vérifiée n'avait pas fait son travail de façon satisfaisante à cet égard.

La Loi stipule que le vérificateur général doit signaler les cas où les trois critères d'optimisation des ressources n'ont pas été respectés, ainsi que les cas où :

- les comptes n'ont pas été tenus correctement ou les deniers publics n'ont pas fait l'objet d'une reddition de compte complète;
- des pièces comptables ou registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées n'ont pas été suffisantes pour :
  - sauvegarder et contrôler les biens publics;
  - vérifier efficacement l'évaluation, la collecte et la répartition adéquate des recettes;
  - assurer que les dépenses effectuées avaient été autorisées;
- des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles elles avaient été affectées.

En théorie, l'évaluation des mesures prises par l'entité vérifiée pour atténuer ces risques s'assimile davantage à une vérification « de conformité », mais elle est généralement intégrée aux VOR et aux vérifications « d'attestation » (examinées dans une autre section). En général, nos VOR englobent aussi les activités de conformité suivantes :

- identifier les principales dispositions législatives et autorisations qui régissent l'entité vérifiée ou les activités et programmes que sa direction est chargée d'administrer;
- effectuer les sondages et procédures jugés nécessaires pour obtenir une assurance raisonnable que la direction s'est conformée aux principales exigences de ces lois et autorisations.

Les activités et programmes gouvernementaux découlent des décisions stratégiques du gouvernement. Nous pourrions donc dire que nos VOR mettent l'accent sur l'efficacité avec laquelle la direction administre et exécute les décisions stratégiques du gouvernement. Il importe toutefois de noter que notre rôle n'est pas de nous prononcer sur les mérites de la politique gouvernementale. C'est plutôt à l'Assemblée législative qu'il incombe de surveiller les politiques gouvernementales et d'obliger le gouvernement à en rendre compte en posant des questions durant ses séances et en examinant les lois et les budgets des dépenses.

Nous planifions et exécutons nos VOR et produisons les rapports connexes conformément aux normes professionnelles pertinentes établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes nous obligent à mettre en place des processus permettant d'assurer la qualité, l'intégrité et la valeur de notre travail. Certains de ces processus sont décrits ci-après.

Choix des programmes et activités à vérifier

Le Bureau vérifie les principaux programmes et activités des ministères environ tous les cinq à sept ans. Il ne vérifie pas les organismes du secteur parapublic et les sociétés relevant de la Couronne aussi souvent en raison de leur grand nombre et de la diversité de leurs activités. Depuis que notre mandat a été élargi en 2004 pour nous permettre de vérifier ces entités, nos vérifications ont porté sur un vaste éventail de sujets dans plusieurs secteurs, dont la santé (hôpitaux, maisons de soins de longue durée et fournisseurs de services de santé mentale), l'éducation (conseils scolaires, universités et collèges), et les services sociaux (sociétés d'aide à l'enfance et organismes de services sociaux), ainsi que sur plusieurs grandes sociétés relevant de la Couronne.

Le choix des programmes, des activités ou des organismes à vérifier chaque année prend en compte le risque que l'entité vérifiée ne satisfasse pas aux trois critères d'optimisation des ressources, ce qui pourrait avoir des conséquences négatives pour le public servi. Pour nous aider à choisir des dossiers présentant un risque plus élevé, nous examinons notamment les facteurs suivants :

- les résultats des vérifications antérieures et des examens de suivi connexes;
- le total des revenus ou des dépenses en cause;

- l'impact du programme, de l'activité ou de l'organisme sur le public;
- la complexité et la diversité des activités de l'entité vérifiée;
- les changements importants récemment apportés aux activités de l'entité vérifiée;
- l'importance des problèmes susceptibles d'être décelés par la vérification.

Nous cherchons aussi à déterminer si les avantages de la vérification en justifient les coûts.

Un autre facteur pris en compte dans le processus de sélection est le travail effectué ou prévu par les vérificateurs internes de l'entité vérifiée. Selon la nature de ce travail, nous pouvons décider de reporter une vérification ou d'en modifier la portée afin d'éviter le chevauchement des efforts. Dans d'autres cas, nous ne réduisons pas la portée de notre vérification, mais nous nous appuyons sur les travaux de vérification interne et nous en présentons les résultats dans notre rapport.

Établissement des objectifs et critères de vérification et des niveaux d'assurance

Lorsque nous entamons une vérification, nous établissons un objectif à atteindre. Nous élaborons ensuite des critères de vérification appropriés pour les principaux systèmes, politiques et procédures qui devraient être en place et fonctionner de façon efficace. L'élaboration de ces critères nécessite une consultation approfondie de sources telles que : les comités de spécialistes reconnus; les autres organismes ou territoires de compétence offrant des programmes et services semblables; les politiques et procédures du personnel de direction; les critères appliqués avec succès à d'autres vérifications ou examens; les lois, règlements et autres autorisations applicables.

Pour assurer leur pertinence, nous examinons les critères élaborés avec les cadres supérieurs responsables du programme ou de l'activité au stade de la planification de la vérification.

L'étape suivante consiste à concevoir et à mettre en oeuvre des sondages et procédés pour atteindre notre objectif tout en respectant nos critères de vérification, afin de pouvoir tirer une conclusion concernant notre objectif de vérification et formuler des observations et recommandations. Chaque rapport de vérification contient une section intitulée « Objectif et portée de la vérification », qui précise l'objectif de la vérification.

Les sondages et procédés utilisés pour recueillir des renseignements ont leurs limites. Nous ne pouvons donc pas offrir un « niveau d'assurance absolue » que notre travail de vérification permet de repérer tous les problèmes importants. D'autres facteurs entrent en jeu. Par exemple, nous pourrions conclure que l'entité vérifiée a mis en place un système de contrôle pour un processus ou une procédure qui fonctionnait bien afin de prévenir un problème particulier. Cependant, comme la direction ou le personnel de l'entité vérifiée réussit souvent à contourner de tels systèmes de contrôle, nous ne pouvons pas garantir que le problème ne se posera jamais. De plus, bon nombre des éléments de preuve qui nous permettent de tirer une conclusion sont plus persuasifs que concluants, et nous devons faire preuve de jugement professionnel pour une grande partie de notre travail – par exemple, dans l'interprétation de l'information.

Pour toutes ces raisons, nous prévoyons offrir une assurance « de niveau vérification » – qui est le plus haut niveau raisonnable d'assurance que nous pouvons obtenir en utilisant nos procédés de vérification habituels. Pour obtenir ce degré d'assurance, nous interrogeons le personnel de direction et analysons l'information qu'il fournit; examinons et mettons à l'essai les systèmes, procédures et transactions; confirmons les faits auprès de sources indépendantes; au besoin, obtenons l'aide et les conseils de spécialistes dans des domaines hautement techniques.

En ce qui concerne l'information fournie par la direction, la Loi nous donne le droit d'accéder à toutes les informations et à tous les dossiers pertinents dont nous avons besoin pour exercer nos fonctions. Par respect pour le principe des droits et privilèges du Conseil des ministres, le Bureau ne

demande pas l'accès aux délibérations du Conseil. Il peut toutefois accéder à pratiquement tous les autres renseignements contenus dans les mémoires soumis au Conseil ou dans ses décisions, s'il le juge nécessaire, pour s'acquitter de ses responsabilités aux termes de la Loi.

Il arrive parfois au Bureau de procéder à un examen plutôt qu'à une vérification. Cet examen fournit un degré d'assurance moyen, principalement grâce à des enquêtes et des discussions avec le personnel de direction, des analyses des renseignements fournis, ainsi que des examens et contrôles limités des systèmes, procédures et opérations. Nous effectuons notamment des examens dans les cas suivants : le coût d'un niveau d'assurance plus élevé serait prohibitif; la *Loi sur le vérificateur général* ne permet pas de vérifier un programme ou une activité donnée; la nature du programme ou de l'activité appelle un examen plutôt qu'une vérification.

Communications avec la direction

Pour assurer l'exactitude factuelle de ses observations et conclusions, le personnel du Bureau reste en communication avec la haute direction de l'entité vérifiée tout au long de la vérification de l'optimisation des ressources ou de l'examen. Avant d'entamer son travail, il rencontre les cadres pour discuter des objectifs, des critères et de son mandat en général. Pendant la vérification ou l'examen, il rencontre la direction pour la renseigner sur les progrès accomplis et garder les lignes de communication ouvertes. À la fin du travail sur place, la direction est mise au courant des résultats préliminaires de la vérification. Nous préparons ensuite un rapport provisoire, dont nous discutons avec la haute direction de l'entité vérifiée. Ses réponses écrites à nos recommandations sont commentées et incorporées dans le rapport provisoire. Le vérificateur général finalise le rapport provisoire (sur lequel sera fondé le Chapitre 3 du Rapport annuel) avec le sous-ministre ou le dirigeant responsable de l'organisme, de la société ou de l'entité bénéficiaire d'une subvention avant la publication du Rapport annuel.

RAPPORTS SPÉCIAUX

Comme l'exige la Loi, le Bureau présente les résultats de ses vérifications dans un Rapport annuel qu'il dépose devant l'Assemblée législative. Il peut également présenter n'importe quand, à l'Assemblée législative, un rapport spécial sur toute affaire qui, aux yeux du vérificateur général, ne devrait pas attendre la publication du Rapport annuel.

Deux articles de la Loi autorisent le vérificateur général à accomplir des missions spéciales. En vertu de l'article 16, le vérificateur général examine toutes les questions relatives aux comptes publics qui lui sont renvoyées par résolution du Comité permanent des comptes publics et fait les rapports nécessaires à cet égard. En vertu de l'article 17, il accomplit les tâches spéciales qui lui sont confiées par l'Assemblée législative, par le Comité permanent des comptes publics ou par un ministre de la Couronne. Ces missions spéciales ne doivent toutefois pas empiéter sur les autres fonctions du vérificateur général, qui peut refuser une mission demandée par un ministre si, à son avis, elle entre en conflit avec ses autres fonctions.

Depuis quelques années, lorsque nous recevons une demande spéciale en vertu de l'article 16 ou 17, nous cherchons généralement à obtenir le consentement du demandeur pour que le rapport spécial soit déposé à l'Assemblée législative et rendu public dès son achèvement.

Notre vérification de Cybersanté, qui a commencé à l'automne 2008 et qu'il était prévu à l'origine d'inclure dans ce Rapport annuel, s'inscrivait dans le cadre d'une initiative lancée conjointement par plusieurs vérificateurs généraux canadiens pour examiner les dépenses engagées et les progrès réalisés en matière de cybersanté au niveau fédéral et dans plusieurs provinces. Cependant, étant donné les préoccupations publiques concernant les dépenses associées aux consultants engagés par Cybersanté Ontario, le ministre de la Santé et des

Soins de longue durée nous a demandé d'accélérer notre vérification et de présenter un rapport séparé en vertu de l'article 17 de la Loi.

Le vérificateur général a donc présenté les résultats de la vérification sur Cybersanté au ministre de la Santé et des Soins de longue durée et à l'Assemblée législative au début de l'automne 2009.

Le 31 août 2009, le ministre de l'Énergie et de l'Infrastructure a demandé au vérificateur général d'examiner les dépenses engagées par les employés de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario. Les résultats de cette vérification seront présentés à ce ministre et à l'Assemblée législative dès qu'elle sera terminée.

VÉRIFICATIONS D'ATTESTATION

Les vérifications d'attestation sont des examens des états financiers de l'entité vérifiée. Le vérificateur donne alors son opinion sur la question de savoir si les états financiers présentent l'information sur les résultats et la situation financière de l'entité vérifiée d'une façon équitable et conforme à certaines conventions comptables (dans la plupart des cas, ces conventions sont les principes comptables généralement reconnus du Canada). Comme il est mentionné dans la vue d'ensemble des VOR, les vérifications de conformité sont souvent intégrées aux vérifications d'attestation. Nous nous trouvons en fait à évaluer les contrôles visant à gérer les risques associés aux comptes mal tenus; aux fonds publics non comptabilisés; au défaut de tenir des dossiers; à une protection inadéquate des biens publics; aux lacunes des procédures d'évaluation, de perception et de répartition des revenus; aux dépenses non autorisées; aux fonds non affectés aux fins prévues.

Entités vérifiées

Chaque année, nous vérifions les états financiers de la province et les comptes de nombreux organismes de la Couronne. La Loi [paragraphes 9(1), (2), et (3)] stipule que :

- le vérificateur général vérifie les relevés des encaissements et des décaissements des deniers publics constituant le Trésor de la province, détenus en fiducie ou autrement;
- le vérificateur général vérifie les états financiers des organismes de la Couronne qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur;
- les cabinets d'experts-comptables nommés comme vérificateurs de certains organismes de la Couronne effectuent leurs vérifications sous la direction du vérificateur général et communiquent leurs conclusions au vérificateur général;
- les cabinets d'experts-comptables qui vérifient des sociétés relevant de la Couronne remettent au vérificateur général une copie des états financiers vérifiés de la société et une copie du rapport des conclusions et recommandations destinées à la direction (généralement contenues dans une lettre de recommandations).

Le Chapitre 2 examine la vérification d'attestation 2009 des états financiers consolidés de la province.

Le présent rapport n'examine pas les résultats des vérifications d'attestation des sociétés relevant d'un organisme ou de la Couronne. Les lois régissant les organismes stipulent habituellement que le vérificateur général doit présenter ses rapports au conseil d'administration et au(x) ministre(s) responsable(s) de l'organisme. Le Bureau présente également des copies de l'opinion des vérificateurs et des états financiers connexes au sous-ministre du ministère concerné ainsi qu'au secrétaire du Conseil du Trésor.

Lorsque la vérification d'attestation d'un organisme indique des points que la direction doit améliorer, le vérificateur prépare une lettre de recommandations provisoire, en discute avec les cadres supérieurs, puis la révise en conséquence. Une fois que la lettre de recommandations a été approuvée et que la haute direction de l'organisme y a répondu par écrit, le vérificateur prépare une lettre de recommandations définitive, qui fait habituellement l'objet d'une discussion avec le comité

de vérification de l'organisme. Si une question était suffisamment importante pour être portée à l'attention de l'Assemblée législative, nous l'inclurions dans un rapport spécial.

L'Annexe 1, Partie 1 contient la liste des organismes vérifiés en 2008-2009. Des cabinets d'experts-comptables ont été engagés sous contrat par le Bureau pour vérifier en son nom les états financiers de certains de ces organismes. L'Annexe 1, Partie 2 et l'Annexe 2 énumèrent respectivement les organismes de la Couronne et les sociétés relevant de la Couronne qui ont été vérifiés par des cabinets d'experts-comptables en 2008-2009.

AUTRES STIPULATIONS DE LA *LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL*

La *Loi sur le vérificateur général* a vu le jour à la suite de l'adoption, le 22 novembre 2004, du projet de loi 18, *Loi modifiant des lois en ce qui concerne la vérification des comptes,* qui a reçu la sanction royale le 30 novembre 2004. Le projet de loi 18 visait à apporter certaines modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics* afin de renforcer la capacité du Bureau à servir l'Assemblée législative. La principale modification était l'élargissement de son mandat de vérification de l'optimisation des ressources aux organismes du secteur parapublic qui bénéficient de subventions publiques. Le *Rapport annuel 2009* marque la quatrième année de notre mandat de vérification élargi.

Nomination du vérificateur général

En vertu de la Loi, le vérificateur général est un fonctionnaire de l'Assemblée législative nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil sur l'avis du Conseil exécutif (Conseil des ministres). La nomination doit être approuvée par l'Assemblée législative. La Loi stipule également que le président du Comité permanent des comptes publics – qui, selon le Règlement de l'Assemblée, est membre de l'opposition officielle – doit être consulté avant la nomination (pour de plus amples renseignements sur le Comité, voir le Chapitre 6).

Indépendance

Le vérificateur général et le personnel du Bureau sont indépendants du gouvernement et de son administration. Cette indépendance garantit que le Bureau s'acquittera de manière juste et objective de ses responsabilités de vérification et de compte rendu.

Le vérificateur est nommé pour un mandat non renouvelable de dix ans, sous réserve de révocation motivée par l'Assemblée législative. Par conséquent, le vérificateur général conserve son indépendance à l'égard du gouvernement et des partis politiques à l'Assemblée législative et peut ainsi remplir le mandat conféré au Bureau par la loi sans subir de pressions politiques.

La Commission de régie interne – un comité législatif représentant tous les partis qui est indépendant du processus administratif gouvernemental – examine et approuve le budget du Bureau, qui est ensuite déposé devant l'Assemblée législative. Comme l'exige la Loi, les dépenses du Bureau relatives à l'exercice 2008-2009 ont été vérifiées par un cabinet de comptables agréés, et les états financiers vérifiés du Bureau ont été soumis à la Commission, avant d'être déposés devant l'Assemblée législative. Les états vérifiés et la discussion des dépenses pour l'exercice sont présentés à la fin de ce chapitre.

CONFIDENTIALITÉ DES DOCUMENTS DE TRAVAIL

Dans le cadre de nos activités, nous préparons des rapports de vérification et des lettres de recommandations préliminaires qui font partie intégrante de nos documents de travail. Il est à noter qu'en vertu de l'article 19 de la *Loi sur le vérificateur général*, il n'est pas nécessaire de déposer ces documents de travail devant l'Assemblée législative ou un de ses comités. Le Bureau n'étant pas assujetti à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie*

privée, l'inaccessibilité de ses rapports provisoires et documents de travail, y compris toute l'information obtenue auprès des ministères et organismes en cours de vérification, offre une autre garantie de confidentialité.

CODE DE CONDUITE PROFESSIONNELLE

Le Bureau a élaboré un code de conduite professionnelle pour encourager le personnel à maintenir des normes élevées et pour garantir un milieu de travail professionnel. Il s'agit d'un énoncé général de la philosophie, des principes et des règles régissant la conduite des employés du Bureau, qui sont tenus de se comporter de manière professionnelle et de s'efforcer d'atteindre les plus hautes normes de conduite, de compétence et d'intégrité dans leur travail.

Le Code précise le raisonnement qui sous-tend ces attentes et les responsabilités du Bureau envers l'Assemblée législative, le public et les entités vérifiées. Il offre aussi une orientation sur les exigences en matière de divulgation ainsi que sur les mesures à prendre pour éviter les situations de conflits d'intérêts. Tous les employés sont tenus de produire une déclaration annuelle relative aux conflits d'intérêts.

Organisation et personnel du bureau

Le Bureau est structuré en équipes de portefeuille. Ce cadre de travail vise à aligner des entités de vérification apparentées et à favoriser les connaissances spécialisées dans les divers domaines de vérification. Les portefeuilles, dont la composition s'inspire plus ou moins de l'organisation des ministères gouvernementaux, relèvent chacun d'un directeur qui supervise les vérifications au sein du portefeuille qui lui est assigné et dont il assume la responsabilité. Un certain nombre de chefs et d'autres membres du personnel de vérification prêtent main-forte aux directeurs de portefeuille et complètent les équipes (voir la Figure 1).

Le vérificateur général, le sous-vérificateur général, les directeurs et le gestionnaire des Ressources humaines composent le Comité de la haute direction du Bureau.

Conseil canadien des vérificateurs législatifs

La 37e réunion annuelle du Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL) s'est tenue à Edmonton (Alberta) du 13 au 15 septembre 2009. Depuis quelques années, cette réunion annuelle coïncide avec la conférence annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics. Elle regroupe des vérificateurs législatifs ainsi que des membres des comités permanents des comptes publics du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires, et permet à ceux-ci de partager des idées et d'échanger des informations.

Visiteurs de l'étranger

En tant que chef de file reconnu en vérification de l'optimisation des ressources, le Bureau est souvent prié de rencontrer des visiteurs et des délégations de l'étranger pour discuter de ses rôles et responsabilités et partager ses expériences en optimisation des ressources et dans d'autres domaines de vérification. Durant l'année de vérification visée par ce rapport, le Bureau a rencontré des législateurs, des fonctionnaires et des vérificateurs de Chine, du Ghana, du Kenya, de la République de Serbie et de la Fédération de Russie, ainsi qu'une délégation des nations du Commonwealth.

Figure 1 : Organisation du Bureau au 30 septembre 2009

Vérificateur général

Jim McCarter

Sous-vérificateur général

Gary Peall

Ressources humaines

Annemarie Wiebe, gestionnaire
Shayna Whiteford

Pratiques professionnelles

Michael Brennan, gestionnaire

Opérations

John Sciarra, directeur

Administration

Shanta Persaud
Maureen Bissonnette
Sohani Myers
Christine Wu

Communications et Examen de la publicité gouvernementale

Andréa Vanasse, gestionnaire
Shirley Falkner
Mariana Green
Tiina Randoja

Technologie de l'Information

Peter Lee
Shams Ali

Portefeuilles et personnel de vérification

Services sociaux et communautaires et Revenu

Walter Bordne, directeur
Wendy Cumbo, gestionnaire
Nick Stavropoulos, gestionnaire
Vishal Baloria
Johan Boer
Stephanie Chen
Constantino De Sousa
Katrina Exaltacion
Inna Guelfand
Aldora Harrison
Li-Lian Koh
Maria Zuyev

Organismes de la Couronne

John McDowell, directeur
Walter Allan, gestionnaire
Tom Chatzidimos
Kandy Fletcher
Mary Romano
Megan Sim

Développement économique, Environnement, Richesses naturelles et Éducation et Formation

Gerard Fitzmaurice, directeur
Fraser Rogers, gestionnaire
Tony Tersigni, gestionnaire
Tino Bove
Maggie Dong
Zahra Jaffer
Mythili Kandasamy
Joane Mui
Roger Munroe
Mark Smith
Zhenya Stekovic
Ellen Tepelenas
Dora Ulisse
Brian Wanchuk
Jing Wang

Santé et promotion de la santé

Rudolph Chiu, directeur
Sandy Chan, gestionnaire
Denise Young, gestionnaire
Ariane Chan
Frederick Chan
Anita Cheung
Suzanne Darmanin
Lisa Li
Oscar Rodriguez
Pasha Sidhu
Alla Volodina
Celia Yeung
Gigi Yip

Fournisseurs de soins de santé et de soins de longue durée

Susan Klein, directeur
Laura Bell, gestionnaire
Vanna Gotsis, gestionnaire
Naomi Herberg, gestionnaire
Emanuel Tsikritsis, gestionnaire
Kevin Aro
Matthew Brikis
Jennifer Fung
Ingrid Goh
Justin Hansis
Veronica Ho
Linde Qiu
Gloria Tsang

Justice et Réglementation

Vince Mazzone, directeur
Rick MacNeil, gestionnaire
Vivian Sin, gestionnaire
Helen Chow
Howard Davy
Rashmeet Gill
Mark Hancock
Alfred Kiang
Cynthia Lau
Sarah Noble
Alice Nowak
Ruchir Patel
Janet Wan

Comptes publics, Finances et Technologie de l'Information

Paul Amodeo, directeur
Bill Pelow, gestionnaire
Tanmay Gupta
Shariq Saeed
Joyce Yip

Transports, Infrastructure et Affaires municipales

Andrew Cheung, directeur
Teresa Carello, gestionnaire
Gus Chagani, gestionnaire
Kim Achoy
Bartosz Amerski
Izabela Beben
Kim Cho
Marcia DeSouza
Isabella Ho
Gajalini Ramachandran
Alexander Truong

Résultats produits par le Bureau cette année

Pour le Bureau, l'exercice 2008-2009 a été rempli de défis, mais couronné de succès.

Au total, nous avons réalisé 14 VOR et vérifications spéciales cette année, de même qu'un examen des dettes non provisionnées de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail. Nos VOR examinaient une vaste gamme de services importants pour les Ontariens et Ontariennes, dont la sécurité des ponts, Télésanté, Cybersanté, la protection du consommateur, le financement de la recherche et les efforts déployés pour mesurer et améliorer le rendement des élèves en littératie et numératie. Nous avons aussi examiné les programmes qui servent certains des citoyens les plus vulnérables de l'Ontario, comme la lutte contre les infections dans les maisons de soins de longue durée, les appareils et accessoires fonctionnels, deux grands programmes de soutien du revenu (le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et le programme Ontario au travail), ainsi que le logement social. Et – pour la première fois – nous avons examiné la question des droits d'utilisation imposés par le gouvernement.

Plusieurs de nos VOR de cette année exploraient la surveillance des services payés en partie par la province mais fournis par les municipalités, par exemple l'aide accordée dans le cadre du programme Ontario au travail, la fourniture et l'entretien de logements sociaux, ainsi que la sécurité et l'entretien des ponts municipaux. Dans le secteur parapublic, nous avons examiné les pratiques de lutte contre les infections dans trois maisons de soins de longue durée, visité plusieurs conseils scolaires pour discuter des efforts déployés par les conseils et par le Secrétariat de la littératie et de la numératie du ministère de l'Éducation pour améliorer le rendement des élèves, et vérifié l'administration de tests aux élèves par l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation. Nous avons aussi parlé du financement de la recherche avec plusieurs établissements d'enseignement et discuté du programme AchatsOntario avec des établissements d'enseignement et des hôpitaux.

Comme il est mentionné dans la section sur les rapports spéciaux, nous avons publié un rapport spécial sur l'Initiative des dossiers de santé électroniques de l'Ontario au début de l'automne 2009. La décision de publier ce rapport spécial faisait suite à une demande présentée par le ministre de la Santé et des Soins de longue durée en vertu de l'article 17 de la Loi.

Comme il est mentionné dans la section sur les vérifications d'attestation, nous sommes chargés de vérifier les états financiers consolidés de la province (discutés plus en détail au Chapitre 2), ainsi que les états financiers de plus de 40 organismes de la Couronne. Là encore, nous avons respecté nos délais clés tout en continuant d'investir dans la formation afin de mettre en oeuvre avec succès les révisions continues aux normes comptables et de certification et à notre méthodologie de vérification des états financiers. Une inspection par l'Institut des comptables agréés de l'Ontario a permis de confirmer que nous satisfaisions aux nouvelles normes à tous les égards importants.

Nous nous sommes acquittés avec succès de nos responsabilités en matière d'examen en vertu de la *Loi sur la publicité gouvernementale*, comme il est expliqué plus en détail au Chapitre 5.

De toute évidence, les résultats produits par le Bureau cette année n'auraient pas été possibles sans le travail acharné et le dévouement de ses employés et l'aide de son personnel contractuel et de ses experts-conseils. Étant donné la retraite ou le départ en congé parental de plusieurs cadres supérieurs, le personnel contractuel a joué un rôle particulièrement important cette année, et il s'est montré à la hauteur de la tâche.

Responsabilité financière

La discussion qui suit et les états financiers présentent les résultats financiers du Bureau pour l'exercice 2008-2009.

La Figure 2 compare le budget approuvé et les dépenses des cinq dernières années, tandis que la Figure 3 montre les principaux postes de dépenses. On y constate que près de 71 % (même pourcentage qu'en 2007-2008) ont trait aux salaires et avantages sociaux du personnel tandis que les services et le loyer correspondent à la plupart des autres dépenses. Les pourcentages de la Figure 3 sont restés relativement constants au cours des dernières années, à l'exception possible des services professionnels contractuels, dont nous avons dû faire une utilisation beaucoup plus grande cette année pour pouvoir gérer notre charge de travail de plus en plus lourde et complexe dans les délais prescrits et remplacer temporairement le personnel retraité ou en congé parental.

Dans l'ensemble, nos dépenses ont augmenté de 3,8 % (par rapport à 13,8 % en 2007-2008), mais elles étaient encore une fois nettement inférieures au budget prévu. Sur la période de cinq ans présentée à la Figure 2, nous avons retourné des crédits non dépensés totalisant près de 7,7 millions de dollars, principalement parce que le Bureau a depuis toujours du mal à recruter et à garder des professionnels qualifiés sur le marché du travail concurrentiel de Toronto, où les échelles salariales du secteur privé dépassent celles du secteur public. Nous discutons de l'évolution de nos dépenses et des défis connexes plus en détail ci-après.

Figure 3 : Dépenses par catégorie de dépenses importante, 2007-2008

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

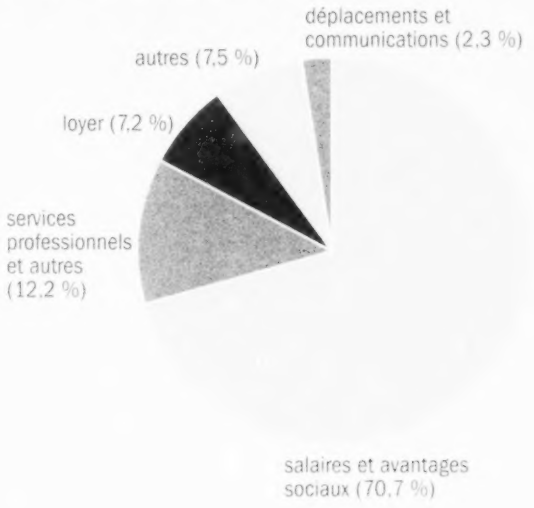


Figure 2 : Comparaison des dépenses sur cinq ans (comptabilité d'exercice) (en milliers de dollars)

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Budget approuvé	**10 914**	**12 552**	**13 992**	**15 308**	**16 245**
Dépenses réelles					
Salaires et avantages sociaux	7 261	8 047	8 760	9 999	10 279
Services professionnels et autres	877	951	1 264	1 525	1 776
Loyer	891	962	985	1 048	1 051
Déplacements et communications	290	324	363	397	332
Autres	533	756	930	1 033	1 096
Total	**9 852**	**11 040**	**12 302**	**14 002**	**14 534**
Montant remis à la province*	**1 201**	**1 609**	**1 730**	**1 608**	**1 561**

* Ces montants sont habituellement un peu plus élevés que l'excédent des produits sur les charges en conséquence des dépenses hors caisse (comme l'amortissement des immobilisations).

Responsabilité financière

La discussion qui suit et les états financiers présentent les résultats financiers du Bureau pour l'exercice 2008-2009.

La Figure 2 compare le budget approuvé et les dépenses des cinq dernières années, tandis que la Figure 3 montre les principaux postes de dépenses. On y constate que près de 71 % (même pourcentage qu'en 2007-2008) ont trait aux salaires et avantages sociaux du personnel tandis que les services et le loyer correspondent à la plupart des autres dépenses. Les pourcentages de la Figure 3 sont restés relativement constants au cours des dernières années, à l'exception possible des services professionnels contractuels, dont nous avons dû faire une utilisation beaucoup plus grande cette année pour pouvoir gérer notre charge de travail de plus en plus lourde et complexe dans les délais prescrits et remplacer temporairement le personnel retraité ou en congé parental.

Dans l'ensemble, nos dépenses ont augmenté de 3,8 % (par rapport à 13,8 % en 2007-2008), mais elles étaient encore une fois nettement inférieures au budget prévu. Sur la période de cinq ans présentée à la Figure 2, nous avons retourné des crédits non dépensés totalisant près de 7,7 millions de dollars, principalement parce que le Bureau a depuis toujours du mal à recruter et à garder des professionnels qualifiés sur le marché du travail concurrentiel de Toronto, où les échelles salariales du secteur privé dépassent celles du secteur public. Nous discutons de l'évolution de nos dépenses et des défis connexes plus en détail ci-après.

Figure 3 : Dépenses par catégorie de dépenses importante, 2007-2008

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

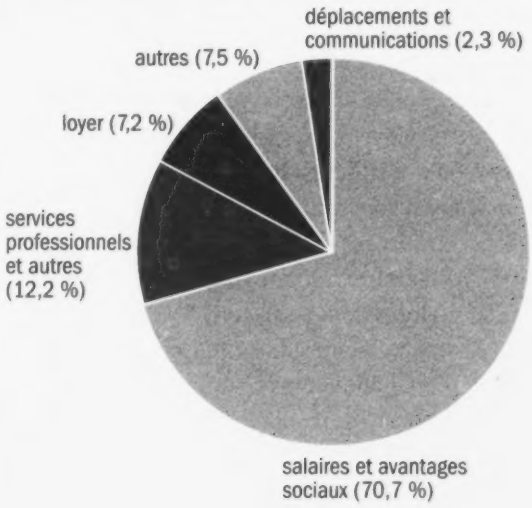


Figure 2 : Comparaison des dépenses sur cinq ans (comptabilité d'exercice) (en milliers de dollars)

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Budget approuvé	**10 914**	**12 552**	**13 992**	**15 308**	**16 245**
Salaires et avantages sociaux	7 261	8 047	8 760	9 999	10 279
Services professionnels et autres	877	951	1 264	1 525	1 776
Loyer	891	962	985	1 048	1 051
Déplacements et communications	290	324	363	397	332
Autres	533	756	930	1 033	1 096
Total		**11 040**		**14 002**	
Montant remis à la province*	**1 201**	**1 609**	**1 730**	**1 608**	**1 561**

* Ces montants sont habituellement un peu plus élevés que l'excédent des produits sur les charges en conséquence des dépenses hors caisse (comme l'amortissement des immobilisations).

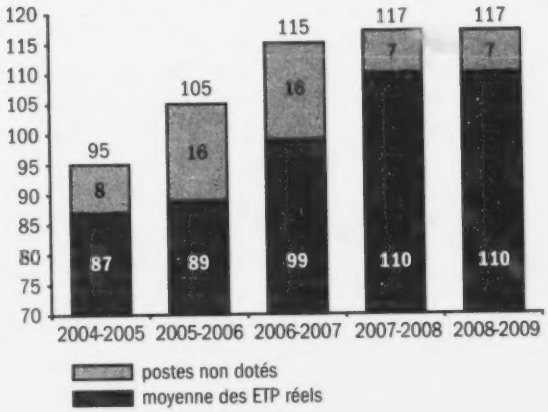
SALAIRES ET AVANTAGES SOCIAUX

Nos coûts liés aux salaires et avantages sociaux ont grimpé de seulement 2,8 % cette année. Les hausses de salaire et de rémunération au rendement (conformes à celles approuvées pour les fonctionnaires de l'Ontario) et l'augmentation des coûts liés aux avantages sociaux (notamment en raison des taux plus élevés de cotisation aux régimes de retraite et de santé) étaient compensées en partie par une diminution du nombre d'employés par rapport à l'année précédente et des coûts des avantages sociaux futurs (attribuable à la retraite de plusieurs cadres supérieurs et au paiement des obligations déjà passées en charges à l'égard de ces employés).

Une augmentation graduelle de l'effectif approuvé au cours des dernières années – de 90 à 117 (voir la Figure 4) – nous a permis de porter le nombre moyen d'employés à 110. Au début de l'exercice, l'effectif a atteint un niveau maximum de 115 employés, mais le roulement du personnel et les retraites ont ramené ce nombre à 106 à la fin de 2008-2009 – ce qui est à peu près égal à ce qu'il était au début de l'exercice précédent. Étant donné l'incertitude économique et la nécessité de réduire les coûts durant une grande partie de l'année, nous avons choisi de faire davantage appel à des professionnels contractuels au lieu de remplacer les départs. L'effectif moyen est donc resté à peu près au même niveau que l'an dernier. L'embauche reste concentrée aux niveaux subalternes parce que nos salaires et avantages sociaux sont plus concurrentiels à ces niveaux. Pour les comptables avec plus d'expérience, nos échelles salariales sont à la traîne de celles du secteur privé et du secteur parapublic. C'est une des raisons pour lesquelles, comme le montre la Figure 4, nous avons encore un certain nombre de postes vacants. Étant donné la complexité croissante de nos vérifications, nous devons faire appel à un personnel d'expérience hautement qualifié dans la mesure du possible. Il deviendra de plus en plus difficile de maintenir et d'améliorer notre capacité à effectuer ces vérifications, car beaucoup de nos professionnels plus expérimentés seront admissibles à la retraite d'ici quelques années.

Figure 4 : Dotation, 2004-2005–2008-2009

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



Aux termes de la Loi, nous devons offrir des niveaux de rémunération similaires à ceux de postes comparables dans la fonction publique de l'Ontario. Or, cette rémunération ne peut pas rivaliser avec les salaires du secteur sans but lucratif et du secteur privé. Selon les résultats de l'enquête menée par l'Institut Canadien des Comptables Agréés en 2009, le salaire moyen des CA dans la fonction publique (117 700 $) était de 15 % plus faible que dans le secteur sans but lucratif (138 400 $) et, surtout, de 27 % plus faible que dans les cabinets comptables (160 600 $), qui sont nos principaux concurrents pour le recrutement des comptables. Cet écart s'est rétréci, mais seulement légèrement, depuis l'enquête de 2007.

Les salaires de nos employés les mieux rémunérés en 2008 sont divulgués à la note 6 des états financiers.

LOYER

Les coûts associés aux locaux ont augmenté de seulement 0,4 % par rapport à l'an dernier (surtout à cause de la hausse des frais d'exploitation des immeubles, particulièrement pour les taxes et les services publics). Ces coûts continuent de diminuer en proportion des dépenses totales.

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

Ces services sont le poste de dépenses qui a le plus fait grimper nos coûts. Ces coûts ont augmenté de 251 000 $, ou plus de 16 %, depuis l'an dernier et ils ont plus que doublé depuis 2004-2005. Les coûts liés aux professionnels et aux cabinets engagés à forfait représentent la plus grande partie de l'augmentation.

Pour assumer nos responsabilités en vertu de la loi, nous continuons de faire appel à des professionnels à forfait. Nous avons encore du mal à atteindre l'effectif approuvé étant donné nos niveaux de rémunération peu concurrentiels, la complexité grandissante de notre travail et le resserrement des délais dans lesquels nous devons finaliser la vérification des états financiers des organismes de la Couronne et de la province. Comme il est mentionné plus haut, plusieurs employés ont pris un congé parental ou sont partis en retraite cette année, ce qui a aggravé notre dépendance envers le personnel contractuel. Nous croyons d'ailleurs qu'il est plus prudent d'avoir recours à des contractuels pour répondre aux besoins temporaires, particulièrement en période d'incertitude économique, car cette approche offre une plus grande souplesse et minimise les perturbations au cas où des compressions budgétaires importantes s'avéreraient nécessaires durant l'année.

Nous continuons de faire face à une hausse des coûts contractuels associés aux cabinets comptables en raison de leurs niveaux de rémunération plus élevés et des heures de travail additionnelles requises pour suivre l'évolution continue des normes comptables et de certification. Le fait que deux autres vérifications d'états financiers ont été sous-traitées l'an dernier a aussi contribué à l'augmentation des coûts des services professionnels.

DÉPLACEMENTS ET COMMUNICATIONS

Comme notre charge de travail en vérification de l'optimisation des ressources dans les organismes du secteur parapublic, particulièrement les hôpitaux, était plus légère que l'an dernier, nos coûts de déplacement ont baissé de 16 % cette année. Environ la moitié des vérifications réalisées en 2008 étaient axées sur plusieurs fournisseurs du secteur parapublic, dont des hôpitaux, des sociétés d'aide à l'enfance, des organismes de santé mentale et des agences de placement. Comme nous avions aussi procédé à une vérification spéciale d'AgriCorp, société basée à Guelph, nos frais de déplacement de l'an dernier étaient plutôt élevés. Bien que ces frais restent sensiblement plus élevés que dans le passé à cause de l'élargissement de notre mandat aux organismes du secteur parapublic, les vérifications de cette année étaient davantage axées sur la surveillance des fournisseurs de services par les ministères que sur les fournisseurs mêmes. Nos visites aux fournisseurs de services ont donc été plus courtes que dans le passé. Le personnel a aussi fait une plus grande utilisation de la technologie pour réduire les déplacements nécessaires et les coûts correspondants.

AUTRES COÛTS

Les autres coûts, qui comprennent l'amortissement des immobilisations, les fournitures, l'entretien du matériel, la formation et les dépenses législatives, ont augmenté de 63 000 $, ou 6 %, par rapport à l'an dernier. Cette augmentation était notamment attribuable : aux frais d'amortissement associés aux investissements antérieurs dans le matériel informatique et les améliorations locatives (+22 000 $); à la hausse du salaire et de la rémunération au rendement du vérificateur général (+16 000 $), qui était conforme à celle accordée aux dirigeants principaux des ministères et organismes; aux coûts des licences d'utilisation des logiciels et aux frais de maintenance associés à la mise à niveau de notre serveur, notamment pour le chiffrage des données et les licences d'utilisation du logiciel de sécurité sans fil, ainsi qu'à l'utilisation des cartouches d'imprimante (+13 000 $). Nous avons dû recourir davantage à des experts de l'extérieur pour nous acquitter de nos responsabilités en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité*

gouvernementale, notamment pour des recherches indépendantes sur la mesure dans laquelle notre opinion de ce qui constitue une publicité partisane rejoint l'opinion publique. L'augmentation de ces coûts a été compensée en partie par la réduction des frais législatifs associés à d'autres services d'experts-conseils en VOR, ce qui l'a ramenée à un montant net d'environ 9 000 $. Nos coûts de formation ont augmenté de seulement 1,6 % (3 000 $) cette année, mais de 55 % en deux ans. Nous avons également dû affecter plus de ressources à la formation pour que notre personnel puisse suivre l'évolution des normes et acquérir une plus grande expertise qui leur permettra de gérer les VOR complexes.

ÉTATS FINANCIERS

Office of the Auditor General of Ontario
Bureau du vérificateur général de l'Ontario

RESPONSABILITÉ DE LA DIRECTION À L'ÉGARD DES ÉTATS FINANCIERS

La direction du Bureau du vérificateur général de l'Ontario, à qui incombe la responsabilité des états financiers du Bureau pour l'exercice terminé le 31 mars 2009, a préparé ceux-ci conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux principes comptables généralement reconnus du Canada.

Afin d'assurer l'intégrité et l'objectivité des renseignements financiers, la direction maintient un système de contrôles internes qui procurent une assurance raisonnable que les opérations sont autorisées de manière appropriée, que les actifs sont protégés de façon adéquate, que les crédits ne sont pas dépassés et que l'information financière est fiable et juste.

Les états financiers ont été vérifiés par le cabinet Adams & Miles LLP, comptables agréés. Son rapport à la Commission de régie interne, décrivant la portée de l'examen et exprimant une opinion sur les états financiers, figure à la page suivante.

Jim McCarter, FCA
Vérificateur général

Gary R. Peall, CA
Sous-vérificateur général

Box 105, 15th Floor
20 Dundas Street West
Toronto, Ontario
M5G 2C2
416-327-2381
fax 416-327-9862

B.P. 105, 15e étage
20, rue Dundas ouest
Toronto (Ontario)
M5G 2C2
416-327-2381
télécopieur 416-327-9862

www.auditor.on.ca

ADAMS & MILES LLP
Chartered Accountants

501-2550 Victoria Park Ave.
Toronto, ON M2J 5A9
Tel 416 502.2201
Fax 416 502.2210

200-195 County Court Blvd.
Brampton, ON L6W 4P7
Tel 905 459.5605
Fax 905 459.2893

AUDITOR'S REPORT

To the Board of Internal Economy
of The Legislative Assembly of Ontario

We have audited the statement of financial position of the Office of the Auditor General of Ontario as at March 31, 2009 and the statements of operations and accumulated deficit and cash flows for the year then ended. These financial statements are the responsibility of the management of the Office of the Auditor General of Ontario. Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit.

We conducted our audit in accordance with Canadian generally accepted auditing standards. Those standards require that we plan and perform an audit to obtain reasonable assurance whether the financial statements are free of material misstatement. An audit includes examining, on a test basis, evidence supporting the amounts and disclosures in the financial statements. An audit also includes assessing the accounting principles used and significant estimates made by management, as well as evaluating the overall financial statement presentation.

In our opinion, these financial statements present fairly, in all material respects, the financial position of the Office of the Auditor General of Ontario as at March 31, 2009 and the results of its operations and its cash flows for the year then ended in accordance with Canadian generally accepted accounting principles.

The budget information is unaudited and not considered as part of the financial statements on which we have expressed our opinion.

Adams & Miles LLP

Chartered Accountants
Licensed Public Accountants

Toronto, Canada
July 16, 2009

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Bilan
Au 31 mars 2009

	2009 $	2008 $
Actifs		
Actifs à court terme		
Encaisse	293 306	521 868
Montant à recevoir du Trésor	663 149	374 144
	956 455	896 012
Immobilisations (note 3)	581 060	598 271
Total des actifs	1 537 515	1 494 283
Passifs		
Créditeurs et charges à payer	1 590 455	1 680 012
Obligation au titre des avantages accumulés [note 4(B)]	1 997 000	2 014 000
Actifs nets [déficit accumulé])		
Investissement dans les immobilisations (note 3)	581 060	598 271
Déficit accumulé [note 2(B)]	(2 631 000)	(2 798 000)
	(2 049 940)	(2 199 729)
Total des passifs et du déficit accumulé	1 537 515	1 494 283

Engagement (note 5)

Voir les notes complémentaires.

Approuvé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario :

Jim McCarter
Vérificateur général

Gary Peall
Sous-vérificateur général

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

État des résultats et du déficit accumulé
Pour l'exercice terminé le 31 mars 2009

	2009 Budget $	2009 Résultats réels $	2008 Résultats réels $
Revenus			
Trésor - crédit voté	16 244 700	16 244 700	15 307 600
Charges			
Traitements et salaires	9 588 200	8 434 594	8 088 057
Avantages sociaux (note 4)	2 272 300	1 844 038	1 910 786
Loyer	1 053 400	1 051 024	1 047 624
Services professionnels et autres	1 640 700	1 775 885	1 525 747
Amortissement des immobilisations	—	298 550	276 514
Déplacements et communications	418 800	332 043	397 196
Formation et perfectionnement	387 700	205 077	201 882
Fournitures et matériel	474 200	173 326	159 485
Paiement de transfert : CCAF-FCVI Inc.	50 000	50 000	50 000
Charges législatives : *Loi sur le vérificateur général*	219 400	245 438	228 936
Loi sur la publicité gouvernementale	50 000	35 209	21 770
Services statutaires	90 000	88 850	93 513
Total des charges (note 7)	16 244 700	14 534 034	14 001 510
Excédent des revenus par rapport aux charges		1 710 666	1 306 090
Moins : montant retourné à la province		(1 560 877)	(1 607 695)
Insuffisance nette/(excédent net) des revenus par rapport aux charges (note 2B)		(149 789)	301 605
Déficit accumulé, au début de l'exercice		2 199 729	1 898 124
Déficit accumulé, à la fin de l'exercice		2 049 940	2 199 729

Voir les notes complémentaires.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

État des flux de trésorerie
Pour l'exercice terminé le 31 mars 2009

	2009 $	2008 $
RENTRÉES (SORTIES) DE FONDS NETS LIÉES AUX ACTIVITÉS SUIVANTES		
Flux de trésorerie provenant des activités de fonctionnement		
Excédent net/(insuffisance nette) des revenus par rapport aux charges	149 789	(301 605)
Amortissement des immobilisations	298 550	276 514
Obligation au titre des avantages accumulés	(17 000)	19 000
	431 339	(6 091)
Évolution du fonds de roulement hors trésorerie		
Augmentation du montant à recevoir du Trésor	(289 005)	(8 175)
Augmentation (diminution) des créditeurs et charges à payer	(89 557)	508 314
	(378 562)	500 039
Activités d'investissement		
Achat d'immobilisations	(281 339)	(309 909)
Augmentation (diminution) nette de la trésorerie	(228 562)	184 039
Trésorerie, au début de l'exercice	521 868	337 829
Trésorerie, à la fin de l'exercice	293 306	521 868

Voir les notes complémentaires.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes complémentaires
Le 31 mars 2009

1. Nature des activités

Conformément aux dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* et d'autres lois et textes de référence, le vérificateur général procède à des vérifications indépendantes des programmes du gouvernement et des institutions du secteur parapublic qui bénéficient de subventions publiques, ainsi que de la fidélité des états financiers de la province et de nombreux organismes de la Couronne. Le Bureau du vérificateur général fait ainsi la promotion de la responsabilisation et de l'optimisation des ressources dans le cadre des activités du gouvernement et des organismes du secteur parapublic.

En outre, en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, le vérificateur général est tenu d'examiner certains types d'annonces publicitaires, d'imprimés et de messages sujets à examen proposés par des bureaux gouvernementaux afin de déterminer s'ils respectent les normes prescrites par la Loi.

Les deux lois stipulent que le vérificateur général fait directement rapport à l'Assemblée législative.

Comme l'exige la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, le vérificateur général doit aussi examiner le Rapport préélectoral 2007 préparé par le ministère des Finances et rendre publique une déclaration indiquant s'il est raisonnable.

2. Principales conventions comptables

Les états financiers ont été préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada. Les principales conventions comptables sont les suivantes :

(A) COMPTABILITÉ D'EXERCICE

Ces états financiers ont été préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice, c'est-à-dire que les charges sont comptabilisées durant l'exercice où surviennent les événements qui y donnent lieu et où les ressources sont utilisées.

(B) CRÉDITS VOTÉS

Le Bureau est financé au moyen des crédits votés chaque année par la province de l'Ontario. Les crédits non utilisés sont retournés au Trésor de la province à la fin de chaque exercice. Comme le crédit voté a été préparé selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée, un excédent ou une insuffisance des revenus par rapport aux charges découle de l'application de la comptabilité d'exercice, incluant la capitalisation et l'amortissement des immobilisations et la comptabilisation des coûts liés aux avantages sociaux que les employés ont acquis, mais qui seront financés à partir de crédits futurs.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes complémentaires
Le 31 mars 2009

2. Principales conventions comptables (suite)

(C) IMMOBILISATIONS

Les immobilisations sont comptabilisées au coût historique moins l'amortissement cumulé. L'amortissement des immobilisations est comptabilisé selon la méthode de l'amortissement linéaire sur la durée de vie utile estimative des biens, comme suit :

Matériel informatique	3 ans
Logiciels	3 ans
Mobilier et installations	5 ans
Améliorations locatives	La durée à courir du bail

(D) INSTRUMENTS FINANCIERS

Les instruments financiers du Bureau comprennent l'encaisse, le montant à recevoir du Trésor, les créditeurs et charges à payer ainsi que l'obligation au titre des prestations constituées. Selon les principes comptables généralement reconnus du Canada, les instruments financiers sont classés dans l'une des cinq catégories suivantes : disponibles à la vente, détenus à des fins de transaction, détenus jusqu'à leur échéance, prêts et créances, ou autres passifs financiers. Le Bureau classe ses actifs et passifs financiers comme suit :

L'encaisse est classée comme détenue à des fins de transaction et comptabilisée à sa juste valeur.

Le montant à recevoir du Trésor est classé comme prêts et créances et évalué au coût, qui se rapproche de la juste valeur étant donné les échéances de courte durée.

Les créditeurs et charges à payer sont classés comme passifs financiers autres et comptabilisés au coût, qui se rapproche de la juste valeur étant donné les échéances de courte durée.

L'obligation au titre des prestations constituées est classée comme autre passif financier et comptabilisée au coût basé sur les avantages acquis par les employés au 31 mars 2009. Une estimation de la juste valeur fondée sur des hypothèses actuarielles concernant la date où ces prestations seront effectivement versées n'a pas été faite, car il ne devrait pas y avoir d'écart significatif par rapport au montant comptabilisé.

De l'avis de la direction, le Bureau n'est exposé à aucun risque lié aux taux d'intérêt, aux devises, aux flux de trésorerie ou au crédit découlant de ses instruments financiers en raison de leur nature.

(E) UTILISATION D'ESTIMATIONS

La préparation des états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada exige de la direction qu'elle fasse des estimations et pose des hypothèses influant sur les montants déclarés des actifs et passifs à la date des états financiers et sur les montants déclarés des revenus et des charges de la période de déclaration. Les résultats réels pourraient différer des meilleures estimations de la direction suivant la collecte de renseignements additionnels dans l'avenir.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes complémentaires
Le 31 mars 2009

3. Immobilisations

	2009			2008
	Coût $	Amortissement cumulé $	Valeur comptable nette $	Valeur comptable nette $
Matériel informatique	586 793	349 057	237 736	202 863
Logiciels	210 058	133 670	76 388	73 837
Mobilier et installations	312 846	169 747	143 099	157 114
Améliorations locatives	235 868	112 031	123 837	164 457
	1 345 565	764 505	581 060	598 271

L'investissement dans les immobilisations représente le coût cumulé des immobilisations moins l'amortissement cumulé et les cessions.

4. Obligation au titre des avantages sociaux futurs

Bien que les employés du Bureau ne soient pas membres de la fonction publique de l'Ontario, la *Loi sur le vérificateur général* leur donne droit aux mêmes avantages que ces derniers. Le passif des futurs avantages acquis par les employés du Bureau est inclus dans le passif estimatif pour tous les employés provinciaux qui ont accumulé ces avantages et est comptabilisé dans les états financiers consolidés de la province. Ces avantages sont comptabilisés comme suit :

(A) PRESTATIONS DE RETRAITE

Les employés du Bureau cotisent à la Caisse de retraite des fonctionnaires (CRF), qui est un régime de retraite à prestations déterminées établi pour les employés de la province et de nombreux organismes provinciaux. La province de l'Ontario, qui est le seul commanditaire de la CRF, détermine le montant des paiements annuels que le Bureau doit verser à la caisse. Comme le commanditaire doit s'assurer que la caisse de retraite est financièrement viable, les excédents ou passifs non capitalisés découlant des évaluations actuarielles requises par la loi ne sont pas des actifs ou obligations du Bureau. Les 625 585 $ que le Bureau a dû payer en 2009 (comparativement à 599 451 $ en 2008) sont inclus sous la rubrique « avantages sociaux » de l'État des résultats et du déficit accumulé.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes complémentaires
Le 31 mars 2009

4. Obligation au titre des avantages sociaux futurs (suite)

(B) OBLIGATION AU TITRE DES AVANTAGES ACCUMULÉS

Bien que les coûts liés aux indemnités de départ prescrites par la loi et aux congés non utilisés accumulés par les employés soient comptabilisés par la province au moment où ces avantages sont acquis par les employés admissibles, ces coûts sont également comptabilisés dans ces états financiers. Ces coûts, qui s'élevaient à 108 000 $ en 2009 (par rapport à 346 000 $ en 2008), sont inclus sous la rubrique « avantages sociaux » de l'État des résultats et du déficit accumulé. L'obligation totale au titre de ces coûts est prise en compte dans l'obligation au titre des avantages accumulés, moins les montants payables dans un délai d'un an, lesquels sont inclus dans les créditeurs et charges à payer, comme suit :

	2009 $	2008 $
Obligation totale au titre des indemnités de départ et des congés annuels	2 631 000	2 798 000
Moins : Montants dus dans un délai d'un an et inclus dans les créditeurs et charges à payer	(634 000)	(784 000)
Obligation au titre des avantages accumulés	1 997 000	2 014 000

(C) AVANTAGES POSTÉRIEURS À L'EMPLOI AUTRES QUE LES PRESTATIONS DE RETRAITE

Le coût lié aux avantages postérieurs à l'emploi autres que les prestations de retraite est établi et financé sur une base de permanence par le ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario; il n'est donc pas inclus dans ces états financiers.

5. Engagement

Aux termes de son contrat de location-exploitation, le Bureau peut louer les locaux pour une période de 11 ans à compter du 1er novembre 2000. Les loyers minimaux qu'il s'est engagé à payer pour la durée à courir du bail sont les suivants :

	$
2009–2010	525 369
2010–2011	525 369
2011–2012	306 465

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes complémentaires
Le 31 mars 2009

6. Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public

Le paragraphe 3(5) de cette loi exige la divulgation du nom des employés du secteur public de l'Ontario qui ont reçu un traitement supérieur à 100 000 $ au cours de l'année civile 2008.

Nom	Poste	Salaire $	Avantages imposables $
McCarter, Jim	Vérificateur général	242 772	384
Peall, Gary	Sous-vérificateur général	178 672	295
Amodeo, Paul	Directeur	136 789	231
Cheung, Andrew	Directeur	136 789	231
Chiu, Rudolph	Directeur	120 375	214
Fitzmaurice, Gerard	Directeur	134 588	231
Klein, Susan	Directrice	136 350	231
Mazzone, Vince	Directeur	122 549	218
McDowell, John	Directeur	134 588	231
Mishchenko, Nicholas	Directeur	136 789	231
Sciarra, John	Directeur des opérations	120 375	214
Bell, Laura	Gestionnaire en vérification	105 467	186
Brennan, Michael	Gestionnaire en vérification	108 573	186
Chagani, Hassnain	Gestionnaire en vérification	108 573	186
Cumbo, Wendy	Gestionnaire en vérification	108 573	186
Gotsis, Ioanna	Gestionnaire en vérification	108 573	186
MacNeil, Richard	Gestionnaire en vérification	107 509	186
Mok, Rita	Gestionnaire en vérification	108 573	186
Pelow, William	Gestionnaire en vérification	104 607	182
Rogers, Fraser	Gestionnaire en vérification	110 349	186
Tersigni, Anthony	Gestionnaire en vérification	108 573	186
Young, Denise	Gestionnaire en vérification	108 573	186
Wiebe, Annemarie	Gestionnaire, Ressources humaines	108 573	186

7. Rapprochement avec le mode de présentation du volume 1 des Comptes publics

L'état des charges du Bureau, présenté dans le volume 1 des Comptes publics de l'Ontario, a été préparé conformément aux conventions comptables observées pour les états financiers de la province, selon lesquelles les achats d'ordinateurs et de logiciels et les améliorations locatives sont passés en charges durant l'année d'acquisition au lieu d'être capitalisés et amortis sur la durée de vie utile. Sont exclus par ailleurs du volume 1 les coûts liés aux avantages sociaux futurs accumulés, comptabilisés dans ces états financiers ainsi que dans les états financiers condensés de la province. Le rapprochement du total des charges déclaré dans le volume 1 avec le total déclaré dans ces états financiers se présente comme suit :

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes complémentaires
Le 31 mars 2009

7. Rapprochement avec le mode de présentation du volume 1 des Comptes publics (suite)

	2009 $	2008 $
Total des charges selon le volume 1 des Comptes publics	14 683 823	13 699 905
achat d'immobilisations	(281 339)	(309 909)
amortissement des immobilisations	298 550	276 514
variation des coûts liés aux avantages sociaux futurs accumulés	(167 000)	335 000
Total des charges selon les états financiers vérifiés	14 534 034	14 001 510

8. Gestion du capital

Le capital du Bureau comprend l'encaisse. Le Bureau gère l'encaisse en maintenant des fonds suffisants pour répondre aux besoins estimatifs de trésorerie pour chaque mois et en demandant le montant nécessaire au ministère des Finances chaque mois. Il met son compte bancaire en commun avec d'autres comptes gouvernementaux aux fins de gestion de la trésorerie afin de réduire les besoins d'emprunt de la province et/ou de générer des intérêts. Le capital du Bureau n'est donc pas à risque.

9. Chiffres correspondants

Certains chiffres de 2007-2008 ont été reclassés conformément à la présentation adoptée pour l'exercice 2008-2009.

Annexe 1

Organismes de la Couronne

1. Organismes dont les comptes sont vérifiés par le vérificateur général

Action Cancer Ontario
Agence de foresterie du parc Algonquin
Agence ontarienne des eaux (31 décembre)*
AgriCorp
Aide juridique Ontario
Bureau de l'Assemblée législative
Bureau de l'avocat des enfants
Bureau de l'ombudsman
Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes
Bureau du commissaire à l'environnement
Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée
Caisse de retraite des juges provinciaux, Commission de retraite des juges provinciaux
Centre Centennial des sciences et de la technologie
Commission de l'énergie de l'Ontario
Commission de protection financière des éleveurs de bétail, Fonds pour les éleveurs de bétail
Commission de protection financière des producteurs de céréales, Fonds des producteurs de maïs-grain, de soya, de blé et de canola
Commission de transport Ontario Northland
Commission des courses de l'Ontario
Commission des services financiers de l'Ontario
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario
Conseil des Arts de l'Ontario
Dépenses d'élection, indemnités et honoraires, *Loi électorale*
Directeur général des élections, *Loi sur le financement des élections*
Fondation du patrimoine de l'Ontario
Fonds de garantie des prestations de retraite, Commission des services financiers de l'Ontario
Fonds pour l'éducation des investisseurs, Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Office de la télécommunication éducative de l'Ontario
Office ontarien de financement
Owen Sound Transportation Company Limited
Régie des alcools de l'Ontario
Régie des transports en commun de la région de Toronto
Société d'aménagement de North Pickering
Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario
Société de développement de l'Ontario
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario
Société d'exploitation de la Place de l'Ontario
Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario
Société immobilière de l'Ontario
Société ontarienne de gestion des fonds des investisseurs immigrants
Société ontarienne d'hypothèques et de logement
Tuteur et curateur public de la province de l'Ontario

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsque celles-ci diffèrent du 31 mars.

2. Organismes dont les comptes sont vérifiés par un autre vérificateur, sous la direction du vérificateur général

Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (31 décembre)*
Commission des parcs du Niagara (31 octobre)*
Commission des parcs du Saint-Laurent
Fondation ontarienne de la santé mentale
Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles

---

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsque celles-ci diffèrent du 31 mars.

Nota :

Les changements suivants ont été apportés en 2008-2009 :

Suppression :

Directeur général des élections, *Loi sur le référendum relatif au système électoral*
Société d'hypothèques de l'Ontario
TVOntario Foundation

Annexe 2

Sociétés relevant de la Couronne

Sociétés dont les comptes sont vérifiés par un vérificateur autre que le vérificateur général, mais dont les rapports de vérification, les documents de travail et autres documents pertinents peuvent être consultés par ce dernier

Agence de promotion et de recrutement de ProfessionsSantéOntario
Agence fiduciaire de régénération du secteur riverain
Agence ontarienne de protection et de promotion de la santé
Centre d'accès aux soins communautaires d'Érié St-Clair
Centre d'accès aux soins communautaires de Mississauga Halton
Centre d'accès aux soins communautaires de Simcoe Nord Muskoka
Centre d'accès aux soins communautaires de Waterloo Wellington
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Ouest
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Toronto
Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Ouest
Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Ouest
Centre d'accès aux soins communautaires de Champlain
Centre d'accès aux soins communautaires de Hamilton Niagara Haldimand Brant
Centre de Walkerton pour l'assainissement de l'eau
Centre des congrès d'Ottawa
Collection McMichael d'art canadien
Commission du Régime de retraite de l'Ontario
Conseil des services funéraires
Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur
Conseil ontarien de la qualité des services de santé
Cybersanté Ontario
Écho : pour l'amélioration de la santé des Ontariennes
Fondation de l'Université Brock
Fondation de l'Université d'Ottawa
Fondation de l'Université McMaster
Fondation de l'Université Queen's à Kingston
Fondation de l'Université Trent
Fondation de la Couronne de l'Orchestre symphonique de Toronto
Fondation de la Couronne de la Compagnie canadienne de théâtre
Fondation de la Couronne de la Compagnie d'opéra canadienne
Fondation de la Couronne des Jardins botaniques royaux
Fondation de la Couronne du Ballet national du Canada
Fondation de la Couronne du Musée des beaux-arts de l'Ontario

Fondation de la Couronne du Musée royal de l'Ontario
Fondation de la Couronne du Shaw Festival
Fondation de la Couronne du Stratford Festival
Fondation ontarienne des arts
Fondation ontarienne Trillium
Hydro One Inc.
Institut de recherche agricole de l'Ontario
Metrolinx
Musée royal de l'Ontario
Office de la qualité et de la responsabilité en éducation
Office de l'électricité de l'Ontario
Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario
Ontario Power Generation Inc.
Régie des transports en commun du grand Toronto
Réseau local d'intégration des services de santé de Simcoe Nord Muskoka
Réseau local d'intégration des services de santé de Waterloo Wellington
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Ouest
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Toronto
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Ouest
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Ouest
Réseau local d'intégration des services de santé de Champlain
Réseau local d'intégration des services de santé de Hamilton Niagara Haldimand Brant
Réseau local d'intégration des services de santé de Mississauga Halton
Réseau local d'intégration des services de santé d'Érié St-Clair
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Est
Réseau Trillium pour le don de vie
Science Nord
Société d'hypothèques de l'Ontario
Société de fiducie portant sur la zone résidentielle des îles de Toronto
Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto
Société d'émission d'obligations de développement du Nord de l'Ontario
Société des loteries et des jeux de l'Ontario
Société d'évaluation foncière des municipalités
Société du palais des congrès de la communauté urbaine de Toronto
Société du Partenariat ontarien de marketing touristique
Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité
Société ontarienne d'assurance-dépôts
Société ontarienne de financement de la croissance
Société ontarienne de travaux d'infrastructure
Stadium Corporation of Ontario Limited

Nota :

Les changements suivants ont été apportés en 2008-2009 :

Ajout :

Cybersanté Ontario
Metrolinx
Office des télécommunications éducatives de langue française de l'Ontario
Société d'hypothèques de l'Ontario
Société ontarienne de financement de la croissance

Suppression :

Agence des systèmes intelligents pour la santé
Commission des parcs de la Sainte-Claire
Fondation de la Couronne de l'Hôpital Baycrest
Fondation de la Couronne de l'Hôpital de Toronto
Fondation de la Couronne de l'Hôpital général de North York
Fondation de la Couronne de l'Hôpital Mount Sinai
Fondation de la Couronne de l'Hôpital Sunnybrook
Fondation de la Couronne de l'hôpital Toronto East General
Fondation de la Couronne des hôpitaux Women's College and Wellesley Central

Annexe 3

Arrêtés du Conseil du Trésor

Aux termes de l'alinéa 12(2)e) de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu de faire état tous les ans des ordonnances et arrêtés du Conseil du Trésor pris en vue d'autoriser les paiements dépassant les affectations budgétaires, en indiquant la date de chaque ordonnance et arrêté, le montant autorisé et le montant dépensé. Ces éléments sont présentés dans le tableau suivant. Alors que les ministères peuvent consigner de façon détaillée les dépenses relatives aux ordonnances et arrêtés en créant des comptes au niveau des sous-crédits et des sous-postes, le présent tableau les résume par crédit et poste.

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé ($)	Montant dépensé ($)
Affaires autochtones	20 nov. 2008	4 900 000	–
	9 avril 2009	1 200 000	1 199 000
		6 100 000	**1 199 000**
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	5 févr. 2009	37 800 000	32 668 967
	30 mars 2009	1 700 000	317 782
	16 avril 2009	110 000	–
		39 610 000	**32 986 749**
Procureur général	12 mars 2009	77 856 700	65 582 167
	12 mars 2009	8 633 300	4 782 478
		86 490 000	**70 364 645**
Bureau du Conseil des ministres	8 mai 2008	100 000	100 000
	15 mai 2008	1 000 000	23 839
		1 100 000	**123 839**
Services à l'enfance et à la jeunesse	11 juin 2008	11 553 300	–
	24 juin 2008	400 000	–
	2 oct. 2008	756 600	133 759
	4 déc. 2008	6 748 300	6 748 300
	26 févr. 2009	59 811 400	59 811 400
	26 févr. 2009	14 791 700	13 806 300
	12 mars 2009	7 000 000	3 899 436
	19 mars 2009	644 900	–
	9 avril 2009	4 105 600	607 369
		105 811 800	**85 008 564**
Affaires civiques et Immigration	9 avril 2009	**2 255 100**	**2 093 091**

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé ($)	Montant dépensé ($)
Services sociaux et communautaires	29 janv. 2009	58 643 700	54 322 821
	29 janv. 2009	241 910 000	241 777 257
	9 avril 2009	13 754 800	7 875 800
	9 avril 2009	2 900 000	–
		317 208 500	**303 975 878**
Sécurité communautaire et Services correctionnels	25 sept. 2008	31 000 000	13 788 137
	20 nov. 2008	3 500 000	3 500 000
	4 déc. 2008	440 000	440 000
	12 mars 2009	66 114 100	51 551 345
	6 avril 2009	7 150 000	5 000 634
	20 avril 2009	1 350 000	–
		109 554 100	**74 280 116**
Culture	19 août 2008	1 710 000	–
	9 avril 2009	1 141 800	884 760
		2 851 800	**884 760**
Développement économique	12 mars 2009	305 000	–
	16 avril 2009	3 052 900	–
		3 357 900	**–**
Éducation	25 sept. 2008	337 600	–
	23 févr. 2009	1 758 700	1 758 700
	23 févr. 2009	281 500 000	160 220 238
		283 596 300	**161 978 938**
Énergie et Infrastructure	4 déc. 2008	19 500 000	14 745 807
	4 déc. 2008	82 493 600	–
	12 mars 2009	130 221 600	–
	16 avril 2009	228 400	–
		232 443 600	**14 745 807**
Environnement	4 déc. 2008	39 000 000	39 000 000
	12 mars 2009	11 851 300	11 720 414
		50 851 300	**50 720 414**
Finances	19 août 2008	495 300	–
	19 août 2008	1 310 300	–
	19 août 2008	194 800	–
	4 déc. 2008	100 280 300	–
	4 déc. 2008	900 000	900 000
	29 janv. 2009	537 861 600	–
	30 janv. 2009	500 000	500 000
	23 févr. 2009	333 900	–
	12 mars 2009	189 105 300	–
	18 mars 2009	3 173 000	3 173 000
	16 avril 2009	592 000	–
		834 746 500	**4 573 000**

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé ($)	Montant dépensé ($)
Services gouvernementaux	31 juil. 2008	998 600	387 345
	19 août 2008	4 065 800	28 240
	19 août 2008	1 612 500	1 612 500
	19 août 2008	6 193 400	6 193 400
	19 août 2008	3 058 000	3 058 000
	19 août 2008	506 000	–
	31 août 2008	1 000 000	1 000 000
	19 mars 2009	95 483 600	93 325 834
	1er avril 2009	17 663 100	16 623 850
	16 avril 2009	2 427 500	1 159 411
	17 sept. 2009	126 473 400	126 472 401
		259 481 900	**249 860 981**
Santé et Soins de longue durée	21 nov. 2008	2 664 500	2 606 993
	11 févr. 2009	10 904 600	9 023 038
	26 févr. 2009	2 370 700	–
	26 févr. 2009	694 287 000	654 898 839
	12 mars 2009	558 776 700	558 776 600
	19 mars 2009	937 300	–
	17 sept. 2009	338 382 400	328 195 236
		1 608 323 100	**1 553 500 708**
Promotion de la santé	27 août 2008	900 000	–
	2 oct. 2008	4 100 000	–
	20 nov. 2008	3 900 000	–
		8 900 000	**–**
Travail	10 févr. 2009	**2 468 200**	**1 506 983**
Affaires municipales et Logement	24 juin 2008	2 000 000	2 000 000
	23 juil. 2008	1 784 000	1 784 000
	19 août 2008	5 003 300	–
	27 nov. 2008	2 412 000	2 412 000
	4 déc. 2008	1 000 000	–
	24 mars 2009	5 580 200	4 536 720
	26 mars 2009	1 240 000	391 120
		19 019 500	**11 123 840**
Richesses naturelles	29 mai 2008	**5 100 000**	**–**
Développement du Nord et Mines	24 juin 2008	11 000 000	8 897 895
	12 mars 2009	700 000	–
	19 mars 2009	1 150 000	240 309
		12 850 000	**9 138 204**
Office des affaires francophones	19 août 2008	52 500	49 530
	25 sept. 2008	51 000	–
	4 déc. 2008	150 000	–
		253 500	**49 530**

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé ($)	Montant dépensé ($)
Revenu	19 août 2008	**750 000**	–
Petites entreprises et Services aux consommateurs	25 sept. 2008	2 000 000	2 000 000
	12 mars 2009	1 000 000	376 576
		3 000 000	**2 376 576**
Tourisme	23 juil. 2008	1 310 000	1 310 000
	29 janv. 2009	5 336 700	–
	26 févr. 2009	862 600	828 547
	9 avril 2009	57 600	–
	16 avril 2009	2 823 800	–
		10 390 700	**2 138 547**
Formation et Collèges et Universités	19 août 2008	1 059 900	–
	19 août 2008	380 800	380 800
	19 août 2008	4 800 000	–
	19 août 2008	5 884 900	5 580 900
	23 févr. 2009	4 647 900	–
	12 mars 2009	1 110 000	1 075 407
	26 mars 2009	120 000 000	–
	8 avril 2009	2 455 400	1 680 044
	16 avril 2009	1 735 200	–
		142 074 100	**8 717 151**
Transports	23 févr. 2009	11 625 000	11 625 000
	26 févr. 2009	88 800 000	45 651 708
	25 mars 2009	11 330 000	9 240 671
		111 755 000	**66 517 379**
Total correspondant aux arrêtés du Conseil du Trésor		**4 260 340 900**	**2 707 862 698**

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

20 rue Dundas Ouest
Case 105, 15e étage
Toronto, ON
M5G 2C2

www.auditor.on.ca

ISSN 1719-2617 (imprimé)

ISBN 978-1-4435-1597-9 (imprimé), 2009

ISSN 1911-7086 (en ligne)

ISBN 978-1-4435-1598-6 (PDF), 2009

FSC
Sources Mixtes